

Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Entwicklung, Stand und Probleme

Heise, Volker

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heise, V. (2009). *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Entwicklung, Stand und Probleme*. (SWP-Studie, S 25). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261319>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Heise

Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Entwicklung, Stand und Probleme

S 25
Oktober 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Politische Entwicklung
9	Strukturen und Verfahren
9	Strukturen im Rat
11	Strukturen der Kommission
11	Verfahren
15	Fähigkeiten
15	Militärische Fähigkeiten
15	<i>Das Helsinki Headline Goal 2003</i>
17	<i>Das Headline Goal 2010</i>
17	<i>Die EU-Battlegroups</i>
19	<i>Der strategische Lufttransport</i>
20	<i>Die Europäische Verteidigungsagentur</i>
22	Zivile Fähigkeiten
22	<i>Zivile Fähigkeiten im Kompetenzbereich des Rates</i>
24	<i>Zivile Fähigkeiten im Kompetenzbereich der Europäischen Kommission</i>
26	Operationen und Missionen
27	EU-Nato-Zusammenarbeit
30	Folgerungen
30	Kohärenz und Koordination
31	Fähigkeiten der EU
33	EU-Nato-Zusammenarbeit
35	Fazit
37	Anhang
37	Abkürzungen
38	Tabelle ESVP – laufende und abgeschlossene Operationen/Missionen (Stand: Juni 2009)

*Volker Heise ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs-
gruppe EU-Außenbeziehungen*

Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik Entwicklung, Stand und Probleme

Als der Europäische Rat in Köln im Juni 1999 beschloss, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu verwirklichen, hatte man sich das Ziel gesetzt, alle Dimensionen des Krisenmanagements unter einem gemeinsamen Dach zusammenzuführen. Damit sollte die Union in die Lage versetzt werden, allen Herausforderungen der verschiedenen Phasen einer Krise in einem ganzheitlichen Ansatz wirksam begegnen zu können – von der Prävention, der Konfliktbeendigung bis zur Krisen-Nachsorge.

Die praktische Umsetzung dieses hohen Anspruchs erwies sich als schwierig, denn die damaligen Strukturen und Verfahren der Union waren für die ESVP als vorwiegend operatives Element des EU-Krisenmanagements nur eingeschränkt geeignet. Seitdem wurde die ESVP kontinuierlich weiterentwickelt. In ihrem Bericht zur Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2008 verweist die Europäische Union mit Stolz auf die mehr als zwanzig durchgeführten Operationen und Missionen. Sie stellt dabei fest, dass sich der Erfolg der ESVP als integraler Bestandteil ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der Tatsache äußert, dass ihre Hilfe immer stärker nachgefragt wird. Aber auch nach fast zehn Jahren, so das Dokument, sind weitere Verbesserungen dringlich.

In der Studie werden, gemessen an dem Anspruch der Ganzheitlichkeit und der Wirksamkeit des EU-Krisenmanagements, die bisherige Entwicklung, der jetzige Stand und die Probleme in denjenigen Bereichen untersucht, die für die ESVP von zentraler Bedeutung sind – nämlich die Politik, die Strukturen und Verfahren, die Fähigkeiten und Mittel sowie die Zusammenarbeit mit der Nato.

Ganzheitlichkeit erfordert, alle einschlägigen Ressourcen der EU in einem kohärenten und koordinierten Ansatz zur Geltung zu bringen. Dabei ist es die Hauptaufgabe der ESVP, zivile und militärische Einsätze zur Bewältigung von Krisen zu planen und durchzuführen. Vor allem deren langfristiger Erfolg hängt aber vom kohärenten Zusammenspiel der weiteren Instrumente und Mittel der Union ab: Neben der GASP sind dies vor allem jene der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Dem stehen aber die Struk-

turen und Verfahren von Rat und Kommission mit ihren teils unterschiedlichen, teils überlappenden Kompetenzen ebenso entgegen wie die Fragmentierung der Mittel auf viele Generaldirektorate in den Säulen der EU. Der Lissabonner Vertrag kann dieses Problem zwar mildern. Wesentlich ist es aber, darüber hinaus den künftigen Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union in seiner Doppelfunktion als Kommissar für Außenbeziehungen und Vizepräsident der Kommission mit einer zentralen Kompetenz für das Krisenmanagement auszustatten und einen säulenübergreifenden stringenten Mechanismus zu entwickeln, der alle Aspekte der Planung und Durchführung umfasst.

Wesentlicher Faktor für operative Einsätze sind die zivilen und militärischen Fähigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Die bisherigen zivilen Missionen und militärischen Operationen zeigen, dass die bestehenden Fähigkeiten zwar ausreichen, um die Stabilisierung von Konfliktregionen zu unterstützen. Die Pläne für militärisch sehr fordernde Operationen wie einen Kampfeinsatz zur Konfliktbeendigung sind aber noch längst nicht erreicht. Da die finanziellen Ressourcen für die dazu notwendigen Investitionen begrenzt bleiben werden, sind neue, kostensparende Ansätze erforderlich. Diese Ansätze können nur in einer stärkeren militärischen Integration bestehen. Die Mehrheit der EU-Staaten ist hierzu aber noch nicht bereit. Aus diesem Grund sollten solche Länder vorangehen, für die multinationale Handlungsfähigkeit wichtiger ist als das Festhalten an nationaler Autonomie.

Für militärisch sehr anspruchsvolle und langjährige Operationen wird die EU auch weiterhin auf Nato-Ressourcen angewiesen sein. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen befindet sich aber auf einem Tiefpunkt. Eine Verbesserung wird von einer hochrangigen EU-Nato-Gruppe erhofft, welche die pragmatische Kooperation innerhalb des bestehenden Regelwerks erleichtern soll. Um die Fähigkeiten beider Organisationen im europäischen Sinne optimal zu nutzen, reichen pragmatische Verbesserungen im Rahmen der ansonsten starren Regelungen aber nicht aus. Vielmehr müssen weitergehende Ansätze gewählt werden, um sowohl der Union den Zugriff auf Nato-Ressourcen als auch der Allianz das Zusammenwirken mit EU-Fähigkeiten zu erleichtern. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Mitgliedstaaten beider Organisationen zu Zugeständnissen bereit sind.

Für einen ganzheitlichen und wirksamen Ansatz des EU-Krisenmanagements kommt es letztlich auf

den politischen Willen und die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten an, die ESVP entsprechend weiterzuentwickeln. Die Erkenntnis, dass ein weniger national und stärker europäisch geprägtes Denken und Handeln auch bei der Verfolgung nationaler Interessen von Vorteil wäre, ist in den einzelnen Staaten der Union sehr unterschiedlich ausgeprägt. Für die Entwicklung der ESVP ist es daher wesentlich, dass diejenigen Staaten eine Vorreiterrolle übernehmen, die bereit sind, Aufgaben ihrer nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt gemeinsam wahrzunehmen.

Politische Entwicklung

Die Geschichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beginnt lange vor dem Kölner Gipfel von 1999. Die Anfänge wurden mit dem Vertrag von Maastricht (1992) gemacht, in dem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik begründet wurde.

Mit dem Amsterdamer Vertrag (EUV) von 1997 wurden die sogenannten Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union (WEU) in den EU-Vertragstext übernommen. Diese reichen von humanitären Aufgaben über Friedenssicherung bis zu Kampfeinsätzen zur Wiederherstellung des Friedens. Die Durchführung dieser Maßnahmen sollte der WEU übertragen werden.¹

Diese Aufgabenteilung erwies sich in der Konsequenz jedoch als wenig zweckdienlich. Falls sich die EU zu einer militärischen Krisenmanagement-Operation entschieden hätte, hätte sie die WEU mit der Planung und Durchführung beauftragt. Die WEU wiederum, die zumindest für anspruchsvolle Operationen im Petersberg-Spektrum auf Nato-Ressourcen angewiesen war, hätte dazu in Verhandlungen mit der Allianz treten müssen. Folglich hätten sowohl in den Räten der EU, WEU und Nato wie auch in allen für die Planung und Entscheidung zuständigen Gremien der drei Organisationen gleichgerichtete Beschlüsse gefasst werden müssen. Der Versuch, eine Operation unter einem solchen Entscheidungsregime durchzuführen, wurde daher auch nie unternommen.

Im Amsterdamer Vertrag wurde die generelle Möglichkeit eröffnet, die WEU »als integrale[n] Bestandteil der Entwicklung der Union« künftig in die EU einzubinden.² Dem vorausgegangen war eine deutsch-

französische Initiative, einen konkreten Zeitplan für eine solche Integration aufzustellen. Dieses Vorhaben scheiterte aber an dem energischen Widerstand Großbritanniens.

Mit Saint Malo änderte sich das. Die gemeinsame französisch-britische Gipfelerklärung vom Dezember 1998 forderte nunmehr ausdrücklich die militärische Fähigkeit der EU zum Krisenmanagement, einschließlich der notwendigen Entscheidungs- und Planungsstrukturen.³ Für Frankreich war das Wesentliche an dieser Erklärung, dass die EU als eigenständiger Akteur im europäischen Krisenmanagement etabliert wurde. Für die sonst eher euroskeptischen Briten stand die Verpflichtung der EU-Staaten zur Weiterentwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten im Vordergrund.

Für die deutsche Präsidentschaft war Saint Malo das Signal, dass sich das Projekt einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der EU nunmehr realisieren ließ. Ursprünglich dachte man noch daran, die entsprechenden Anteile aus der WEU in die EU zu integrieren, was Frankreich und Großbritannien allerdings kategorisch ablehnten. Beide Länder zogen es vor, eine völlig neue Verteidigungskomponente in der EU zu schaffen, die nicht von den komplizierten Entscheidungsstrukturen der WEU mit ihrer Vielzahl von assoziierten Mitgliedern und assoziierten Partnern belastet war. Widerstände gegen eine militärische Rolle der EU gab es aber bei einigen neutralen EU-Staaten. Finnland und Schweden waren vor allem aus innenpolitischen Gründen mit der bisherigen Aufgabenteilung des Krisenmanagements zwischen der Nato mit ihrer militärischen Rolle und der EU mit ihrer nichtmilitärischen Rolle zufrieden. Irland sah die Gefahr, dass dies ein erster Schritt zur Schaffung einer europäischen Armee sein könnte (eine solche Idee wird in Irland bis heute kategorisch abgelehnt).⁴ Von der deutschen EU-

1 Vgl. »Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union« [= Amsterdamer Vertrag – EUV], in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 340, 10.11.1997, S. 145, Art. 17 (2, 3). Wörtlich heißt es dort: »(2) Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein.

(3) Die Union wird die WEU in Anspruch nehmen, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen«, siehe <<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>> (Zugriff am 13.9.2009).

2 Ebd., Art. 17 (1).

3 Vgl. *Joint Declaration on European Defence*, Issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3.-4.12.1998, <www.fco.gov.uk/resources/en/news/2002/02/joint-declaration-on-eu-new01795> (Zugriff am 13.9.2009).

4 Um irischen, aber auch britischen Vorbehalten entgegenzukommen, wurde seit dem Europäischen Rat in Helsinki mehrfach betont, dass der ESVP-Prozess nicht die Schaffung

Ratspräsidentschaft war insofern beträchtliche Überzeugungsarbeit zu leisten. Hilfestellung gab dabei die allgemeine Erkenntnis, dass die Union nach den Erfahrungen der Balkankonflikte ihre Fähigkeit zum Krisenmanagement in und um Europa ausbauen müsse.

Der EU-Gipfel in Köln am 3. und 4. Juni 1999 war die offizielle Geburtsstunde der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Wesentlichen ging es darum, in der EU die Fähigkeit zum militärischen Krisenmanagement zu schaffen und die bereits vorhandenen nichtmilitärischen Mittel zu stärken.⁵ Ausdrücklich bestätigt wurde in Köln auch, dass die ESVP keine gemeinsame Verteidigung einschließen wird. Diese bleibt weiterhin der Nato und, entsprechend ihrer Beistandsklausel, der WEU vorbehalten.⁶

Die ESVP wurde damit Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union, wobei sich im weiteren Kontext des EU-Krisenmanagements GASP und ESVP kaum voneinander abgrenzen lassen. Nach der Kölner Erklärung soll europäisches Krisenmanagement in einem ganzheitlichen Ansatz alle verfügbaren Mittel und Ressourcen der Union umfassen.⁷

Der Anspruch der Ganzheitlichkeit war vor allem an die bestehende Konstruktions-Konkurrenz zwischen dem Rat und der Kommission gerichtet. Aber auch die politische Heterogenität der Mitgliedstaaten hat darauf Einfluss. Vier Länder (Finnland, Irland, Österreich und Schweden) halten an ihrer Neutralität fest, was zwar ihre Teilnahme an militärischen ESVP-Operationen nicht behindert, integrativen Vorhaben der militärischen Zusammenarbeit in der EU jedoch enge Grenzen setzt. Dänemark hat sich mit seinem Vorbehalt zum Amsterdamer Vertrag aus den militärischen Dimensionen der ESVP gänzlich ausgeschlossen.⁸ Darüber hinaus gibt es sehr unter-

schiedliche Befindlichkeiten und ausgeprägte nationale Interessen der Mitglieder, je nach geographischer Orientierung und historischen Erfahrungen.

einer europäischen Armee vorsehe; vgl. European Council, *Presidency Conclusions Helsinki*, 10./11.12.1999, Ziff. 27, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm> (Zugriff am 13.9.2009).

⁵ Siehe Europäischer Rat, *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, Köln, 3./4.6.1999, Anhang III: *Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁶ Vgl. ebd., Ziff. 2.

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. »Amsterdamer Vertrag« [wie Fn. 1], Protokoll Nr. 5 über die Position Dänemarks, Art. 6. Darin erklärt Dänemark, dass es sich weder an Entscheidungen noch an Aktivitäten mit »Verteidigungsbezügen« beteiligen wird, ebenso wenig an

deren Finanzierung. Zwar hat die dänische Regierung seither schon mehrfach erwogen, den ESVP-Vorbehalt durch ein erneutes Referendum aufzuheben, diesen Schritt aber immer wieder verschoben, um den Erfolg anderer EU-Referenden nicht zu gefährden.

Strukturen und Verfahren

Strukturen im Rat

Bei den zu schaffenden ESVP-Strukturen orientierte man sich an denen der Nato. Der Nato-Rat ist das Entscheidungsgremium sowohl für die Konzeption und Planung von sicherheitspolitischen Maßnahmen als auch für die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen. Normalerweise tagt der Nato-Rat auf Ebene der Ständigen Vertreter (Nato-Botschafter), periodisch auch auf Ebene der Minister oder der Staats- und Regierungschefs. Unabhängig von seiner jeweiligen Konfiguration ist er jederzeit entscheidungsfähig.

Im Prinzip ist dies auch in der EU so gelöst worden, nur etwas komplizierter. Grundsätzliche Richtlinien werden von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat (ER) vorgegeben. Entscheidungen können in der EU nur durch den ER oder auf Ministerebene gefällt werden. Zuständig ist hier der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (AAR),⁹ dem die Außenminister und in besonderer Formation auch die Verteidigungsminister der EU-Staaten angehören. Da der Ministerrat aber normalerweise nur einmal im Monat tagt, ist als ständiges Gremium für die GASP und ESVP das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) geschaffen worden. Es besteht aus den sicherheitspolitischen Vertretern der Mitgliedstaaten, die der EU-Vertretung ihres Landes angehören, die wiederum von einem sogenannten Ständigen Vertreter geleitet wird. Das heißt, die PSK-Mitglieder sind Fachbotschafter innerhalb der nationalen Gesamtvertretung. Den Vorsitz des PSK führt die jeweilige Präsidentschaft. Das PSK kann zwar Beschlüsse fassen, die wie alle Angelegenheiten mit verteidigungspolitischen Bezügen an den Konsens gebunden sind. Die PSK-Beschlüsse müssen aber über den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)¹⁰ dem AAR zur Entscheidung vorgelegt werden.

⁹ Die englische Bezeichnung ist General Affairs and External Relations Council (GAERC).

¹⁰ Die häufig gebrauchte internationale Bezeichnung lautet: Comité des Représentants Permanents – COREPER. Der AStV berät grundsätzlich alle Vorlagen an den Rat und kann auch Änderungen daran vornehmen.

Das PSK wird unterstützt durch die Generaldirektion E (DG E) des Ratssekretariats, insbesondere durch deren Direktorate für Verteidigungsaspekte und Ziviles Krisenmanagement.¹¹

Da die Entscheidungsprozedur aber für die Leitung einer militärischen Operation weitgehend ungeeignet ist, kann – wenn eine solche vom AAR beschlossen wurde – das PSK mit der politischen Kontrolle und strategischen Leitung vom AAR beauftragt werden und damit die notwendigen Entscheidungen für die Operationsführung selbständig treffen. Über wesentliche Änderungen des Verlaufs und des Abschlusses entscheidet wiederum der AAR. Damit sind für ESVP-Entscheidungen drei Ebenen der EU zuständig.

Auch die Einbindung des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Generalsekretär (HR/SG) ist von besonderer Art. Anders als bei der Nato führt er nicht den Vorsitz im Rat. Vielmehr unterstützt er diesen in außenpolitischen Angelegenheiten, indem er zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung entsprechender Entscheidungen beiträgt. Grundsätzlich handelt er im Rahmen der Weisungen, die er sowohl vom Rat als auch vom PSK erhält. Den permanenten Vorsitz im PSK hatte man ihm in der Gründungsphase zwar angetragen, aber Javier Solana hatte dies abgelehnt. Nach der Geschäftsordnung kann er jedoch bei Krisen den Vorsitz im PSK führen. Allerdings ist dieser Fall bisher nicht eingetreten. Dem HR/SG untersteht die Policy Unit mit etwa 40 Mitarbeitern, die vor allem konzeptionell arbeitet. Ihm direkt zugeordnet ist auch das Joint Situation Centre, in dem alle nachrichtendienstlichen Informationen der Mitgliedstaaten ausgewertet werden, um ein aktuelles Lagebild zu erhalten und politisch-strategische Analysen krisenhafter Entwicklungen zu erstellen.

Der EU-Militärausschuss (EU Military Committee – EUMC) entspricht in seiner Zusammensetzung und Funktion dem Militärausschuss der Nato. Es wird nicht, wie bei anderen Gremien der EU üblich, von

¹¹ Für die genaue Aufgabenbeschreibung und Zuordnung aller ESVP-Gremien siehe: Council of the European Union, *CFSP Guide – Compilation of Relevant Texts*, Dok.-Nr. 10898/08, Brüssel, 18.6.2008, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10898.en08.pdf>> (Zugriff am 13.9.2009).

der Präsidentschaft geleitet, sondern hat einen ständigen gewählten Vorsitzenden. Der EUMC hat eine ausschließlich beratende Funktion. Seine im Konsens gefassten Ratschläge und Empfehlungen werden dem PSK vorgelegt. Das PSK kann diese annehmen oder auch ändern, bevor sie wiederum über den AstV dem AAR zur Entscheidung vorgelegt werden, falls sie nicht in die temporäre Entscheidungskompetenz des PSK für Operationen fallen.

Arbeitsstab des EUMC ist der EU-Militärstab (EUMS). Seine wesentlichen Aufgaben sind – ähnlich wie beim International Military Staff (IMS) der Nato – Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung.¹² Seine Personalstärke ist mit etwa 140 Personen allerdings deutlich geringer als die des IMS mit rund 400 Angehörigen. Für die Einordnung in das Ratssekretariat wurde eine besondere Konstruktion gewählt. Administrativ ist der EUMS direkt dem HR/SG unterstellt, die Weisungsbefugnis wurde dem EUMC übertragen. Als grundsätzliche Quelle militärischer Expertise der EU arbeitet der EUMS – jeweils auf Weisung des EUMC – auch mit anderen Stellen des Ratssekretariats zusammen, insbesondere dem Generaldirektorat E.

Anders als die Nato verfügt die EU über keine permanente Kommandostruktur, also nicht über militärische Hauptquartiere, die für die konkrete Planung und Durchführung einer Operation unverzichtbar sind. Der Grund dafür ist, dass man bei Gründung der ESVP der Nato und insbesondere den USA zugesagt hatte, bereits vorhandenen Einrichtungen nicht unnötig zu duplizieren. Gemeint war damit vor allem, dass die EU neben der integrierten Nato-Kommandostruktur mit ihren 16 Hauptquartieren und einem Personalumfang von etwa 10 000 Soldaten keine eigenen permanenten Hauptquartiere einrichtet. Im Gegenzug hatte die Nato zugesagt, dass die EU für militärische Operationen auf die Kommandostruktur der Allianz zurückgreifen könne.¹³ Um aber auch unabhängig vom prozedural aufwendigen Rückgriff auf Nato-Ressourcen handlungsfähig zu sein, erklärten sich fünf EU-Staaten bereit, bei Bedarf ihr nationales Operations-Hauptquartier (OHQ) zur Verfügung zu

stellen. Deutschland ist mit seinem Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Geltow bei Potsdam vertreten.¹⁴ Aber auch diese Ad-hoc-Kommandostruktur ist nicht unproblematisch, da die EU-Rolle im Hauptquartier nur als Zweitfunktion wahrgenommen werden kann und erst mit der Ratsentscheidung über eine Operation das entsprechende Hauptquartier festgelegt wird. Erst dann kann das Ad-hoc-OHQ mit dem erforderlichen multinationalen Personal besetzt werden und mit der eigentlichen Operationsplanung beginnen. Ein weiterer Nachteil ist, dass diese Zweitfunktion von dem nationalen OHQ nur über einen begrenzten Zeitraum erfüllt werden kann. Somit wird der Rückgriff auf Hauptquartiere der Allianz für Stabilisierungsoperationen, die mehrere Jahre dauern, weiterhin notwendig bleiben.

Eine quasi-permanente OHQ-Lösung wurde mit dem EU Operations Centre (EU OpsCentre) gefunden, das im Januar 2007 in Brüssel eingerichtet worden ist. Allerdings besteht dieses OpsCentre nur aus einem Kernstab von acht Offizieren. Um in der Lage zu sein, eine EU-Operation bis zur Größe einer EU-Battlegroup (ca. 1500 Soldaten) zu planen und zu führen, muss das OpsCentre durch weiteres Personal sowohl aus der EU als auch von den Nationen verstärkt werden, um seine geplante Einsatzstärke von 89 Personen zu erreichen.¹⁵ Theoretisch soll das Centre innerhalb von 20 Tagen einsatzbereit sein. Eingesetzt wurde das OpsCentre bisher nicht. Immerhin wurde seine Funktionsfähigkeit jedoch in der Stabsübung MILEX 07/CPX – das heißt ohne unterstellte Truppen – im Juni 2007 getestet.

Dem multinationalen Operations-Hauptquartier wird für die betreffende Operation ein sogenanntes multinationales Force Headquarter (FHQ) unterstellt, das in das Krisengebiet verlegt wird, um dort den Einsatz der Streitkräfte zu leiten. Diese verlegbaren FHQ sind auch bei der Nato Mangelware. Normalerweise werden sie dort von den Nationen ebenfalls nur bei Bedarf eingerichtet.

Für nichtmilitärisches Krisenmanagement kommen zu den EU-Strukturen noch das Civil Committee

¹² Strategische Planung umfasst die generelle Planung (*generic planning*) für das Krisenmanagement oder, im konkreten Fall einer Krise, alle Planungsschritte, die zur Vorbereitung einer Entscheidung über eine mögliche Operation notwendig sind. Davon zu unterscheiden ist die konkrete Operationsplanung, die vom designierten Operations-Hauptquartier durchgeführt wird. Siehe dazu Graphik 1, S. 12.

¹³ Siehe dazu das Kapitel EU-Nato-Zusammenarbeit, S. 27ff.

¹⁴ Die anderen vier Staaten (und OHQs) sind Frankreich (Centre de Planification et de Conduite des Opérations, Paris), Großbritannien (Permanent Joint Headquarters, Northwood), Italien (Comando Operativo di vertice Interforze, Rom) und Griechenland (Larissa).

¹⁵ Vgl. EU Council Secretariat, *Factsheet: The EU Operations Centre*, 14.6.2007, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU_OpsCentre.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

(CIVCOM) hinzu, das – entsprechend dem EUMC – als beratendes Organ dem PSK zugeordnet ist. Für zivile Operationen, die meistens »Missionen« genannt werden und die den Großteil der EU-Einsätze ausmachen, wurde 2007 im DG E eine Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) eingerichtet, die gleichsam die Funktion eines zivilen OHQ übernimmt. Von besonderer Bedeutung ist dieses CPCC für die bisher größte zivile Mission der EU, jene im Kosovo.

Strukturen der Kommission

Die Strukturen der Kommission sind insbesondere für das zivile Krisenmanagement der EU relevant. Unter der Kommissarin für Außenbeziehungen verfügt die Generaldirektion External Relations (DG RELEX) über Direktorate, die sich speziell dem zivilen Krisenmanagement widmen und damit Teilen der DG E des Ratssekretariats entsprechen. Darüber hinaus verfügt bisher nur die DG RELEX über einen »Auswärtigen Dienst« dessen Delegationen in über 120 Staaten vertreten sind.¹⁶ Über das GASP-Budget der Kommission werden zum Beispiel die nichtmilitärischen Missionen der EU finanziert.

Die ausschließliche Verantwortung für humanitäre Hilfe – eine der Petersberg-Aufgaben – liegt beim Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe.¹⁷ Zur Generaldirektion für humanitäre Hilfe (DG ECHO¹⁸) gehören auch Geschäftsstellen in 39 Ländern.¹⁹ In der Generaldirektion Entwicklung (DG DEV) wird durch die Vergabe oder das Versagen von Geldmitteln insbesondere bei Staaten des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raumes (AKP) Einfluss auf Konfliktprävention und -beendigung genommen.²⁰

Bei Katastrophenschutz und -hilfe – ebenfalls eine Petersberg-Aufgabe – hat der Kommissar für Umweltschutz eine wesentliche koordinierende Funktion. Dazu verfügt die Generaldirektion Umwelt (DG Envi-

ronment) über ein gesondertes Lagezentrum (Monitoring and Information Centre – MIC), das durchgehend besetzt ist.²¹

Die Kommission spielt außerdem eine wesentliche Rolle bei der Durchsetzung von EU-Sanktionen gegen Drittstaaten und bei der Rüstungskontrolle.²²

Für ESVP-Operationen und -Missionen, in denen justizielle oder polizeiliche Aspekte berührt werden, sind neben der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Kommission (DG JLS) und der Generaldirektion Justiz und Inneres des Rates (DG H) auch die gesonderten Kompetenzen der Innenminister betroffen, deren Ratsformation – anders als die der Verteidigungsminister – nicht in den Allgemeinen Rat eingebunden ist.

Verfahren

Die Verfahren für Planungen und Entscheidungen im militärischen Krisenmanagement sind im Prinzip wiederum denen der Nato ähnlich. Aber auch hier hat die EU ihre Besonderheiten. Während bei der Allianz der Entscheidungsgang im Wesentlichen auf das Zusammenspiel zwischen Rat, Militärausschuss und Kommandeur der Operation (OpsCdr) begrenzt ist, haben bei der EU zwei weitere Gremien Beratungs- und Entscheidungskompetenz, nämlich das PSK und der AstV. Hinzu kommt noch die besondere Funktion des HR/SG. Wenn es sich um zivil/militärische Aktionen handelt, sind zusätzlich das CIVCOM und das neue CPCC einzubinden. Darüber hinaus ist für die zivilen Aspekte der ESVP eine Koordination mit der Kommission erforderlich, insbesondere mit den General-Direktoraten für Außenbeziehungen und humanitäre Hilfe.²³

¹⁶ Für eine Delegations-Übersicht siehe External Services Directorate, <http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/index_en.htm> (Zugriff am 16.9.2009).

¹⁷ Wenn eine ESVP-Mission zu humanitären Hilfszwecken durchgeführt wird, ist auch der Rat involviert.

¹⁸ ECHO steht für European Commission Humanitarian Office, dem Vorgänger des jetzigen DG.

¹⁹ Vgl. ECHO Offices, *Contact List*, <http://ec.europa.eu/ECHO/files/about/what/field_offices.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

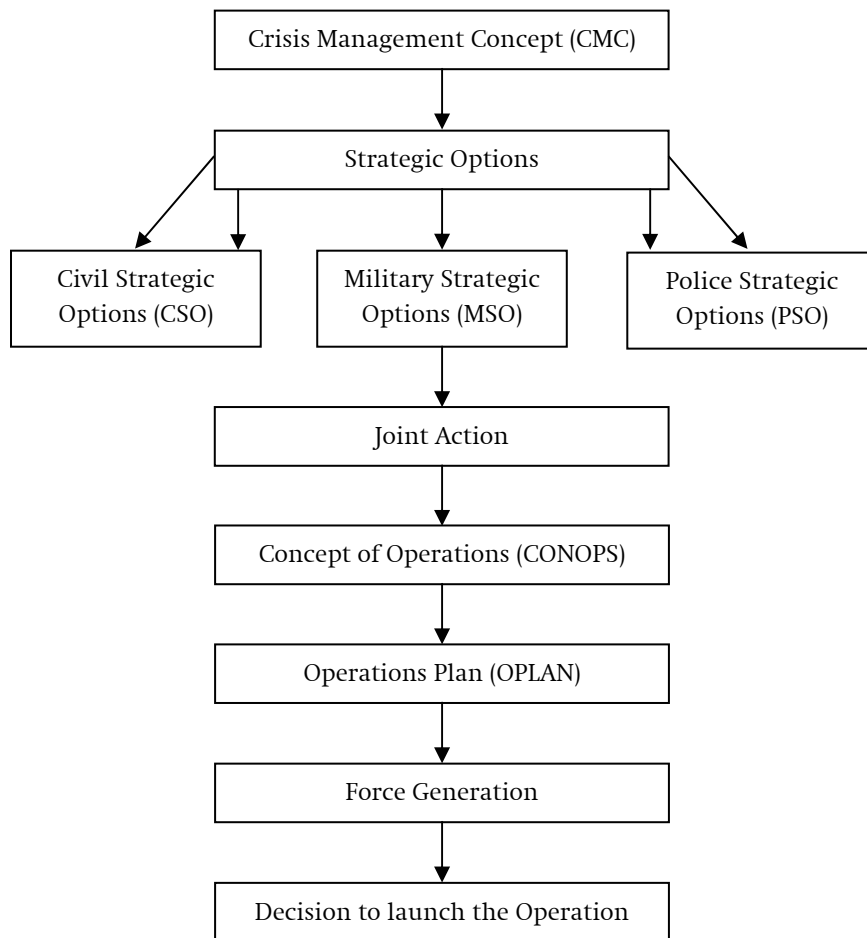
²⁰ Vgl. *Zusammenarbeit mit AKP-Staaten, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind*, 31.7.2007, <http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12104_de.htm> (Zugriff am 16.9.2009).

²¹ Bei einer größeren Katastrophe kann jedes betroffene Land über das MIC um Hilfe bitten. Das MIC leitet Hilfe-Ersuchen an ein Netz nationaler Kontaktstellen weiter und koordiniert die Hilfsangebote. Außerdem kann das MIC innerhalb weniger Stunden kleine Expertenteams entsenden, die vor Ort den Bedarf beurteilen und Hilfsmaßnahmen koordinieren. Vgl. European Council, *The Monitoring and Information Centre (MIC)*, <<http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mic.htm>> (Zugriff am 13.9.2009).

²² Vgl. EC Conflict Prevention and Crisis Management Unit, *Civilian Instruments for EU, Crisis Management*, April 2003, Annexe 2-4, <http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/crisis_management/docs/cm03.pdf> (Zugriff am 16.9.2009).

²³ Für eine öffentlich zugängliche Darstellung der EU-Krisenmanagement-Verfahren siehe Council of the European Union, *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis*

Graphik 1
Verfahrensschritte für ESVP-Operationen



Quelle: Erstellt nach: Council of the European Union, *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management*, Dok.-Nr. 11127/03, Brüssel, 3.7.2003, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st11/st11127en03.pdf>> (Zugriff am 13.9.2009).

Der prozedurale Werdegang einer ESVP-Operation folgt durchaus logischen Arbeitsschritten. Wenn das PSK aufgrund aktueller Entwicklungen eine EU-Aktion für angemessen hält, beginnt das Verfahren mit einem generellen Crisis Management Concept (CMC) zur Bewältigung der jeweiligen Krise.²⁴ Daraus werden die Strategic Options für das weitere Vorgehen entwickelt.²⁵ Wenn diese genehmigt sind, beschließt

der Rat eine gemeinsame Aktion.²⁶ Im nächsten Arbeitsschritt entwickelt der designierte Operations Commander das Concept of Operations (CONOPS)²⁷ und schließlich den konkreten Operationsplan. Die notwendigen Planungen und Entscheidungen bis

Management, Dok.-Nr. 11127/03, Brüssel, 3.7.2003, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st11/st11127en03.pdf>> (Zugriff am 13.9.2009).

24 Das CMC enthält vor allem die politische und militärische Lagebeurteilung und listet die Mittel und Möglichkeiten auf, die der EU zur Krisenreaktion zur Verfügung stehen.

25 Je nach Art der Aktion unterscheidet man zwischen Civil Strategic Options (CSOs), Police Strategic Options (PSOs) und

Military Strategic Options (MSOs). So beschreiben die MSOs die militärischen Vorgehensmöglichkeiten zur Erreichung der politisch-militärischen Ziele, die im CMC vorgegeben sind, bewerten diese nach Durchführbarkeit, Risiken und erforderlichen Kräften und Mitteln und geben Empfehlungen für die Kommandostruktur und den OpsCdr.

26 In der gemeinsamen Aktion werden unter anderem das Mandat und die Ziele der Operation sowie der künftige OpsCdr, das OHQ und das FHQ bestimmt.

27 Im CONOPS stellt der OpsCdr dar, wie er die Operation durchzuführen beabsichtigt.

zum Beschluss, die Operation durchzuführen, nehmen meist viele Monate in Anspruch.

Ein Grund für den hohen Zeitbedarf ist, dass für jeden der vier wesentlichen Arbeitsschritte die Vorgaben und Weisungen über alle Strukturebenen (ASTV, PSK, EUMC) weitergereicht werden und die Ergebnisse auf dem Rückweg wiederum zu beraten und einem Beschluss zuzuführen sind, bevor sie dem Rat zur Genehmigung vorgelegt werden. In einfachen Fällen können einzelne Arbeitsschritte auch übersprungen werden, um den Prozess abzukürzen.²⁸

Die meiste Zeit wird für die Konsensfindung benötigt. Die nationalen Vertreter in jedem dieser Gremien und Arbeitsgruppen sind an die Weisung ihrer jeweiligen Regierungen gebunden, die wiederum zwischen den zuständigen Ministerien abgestimmt sein müssen, in der Regel zwischen dem Außen- und Verteidigungsministerium. Um die Weisungen möglichst wortgetreu umzusetzen, wird meist hartnäckig um Detailformulierungen im Dokument gerungen. Resultierende Kompromisse müssen wiederum abgestimmt werden, was eine weitere Beratungsrunde in der Arbeitsgruppe zur Folge hat. Diese Schleife kann sich mehrfach wiederholen.

Zusätzlich kompliziert und verlängert wird das Verfahren, wenn für eine militärische Operation auf Mittel und Fähigkeiten der Nato zurückgegriffen werden soll. Dann muss zwischen EU und Nato und in den Gremien beider Organisationen ein Konsens erreicht werden.²⁹

²⁸ Bei der Aceh Monitoring Mission (2005) und bei der Operation EUFOR RD Congo (2007) wurde auf den Planungsschritt Strategic Options verzichtet.

²⁹ Bei der EU-Operation Althea, die in Bosnien-Herzegowina in der Nachfolge der Stabilization Force (SFOR) durchgeführt wurde, dauerte der Prozess von der ersten Absichtserklärung der EU bis zum Beginn der Operation zwei Jahre. Der EU-interne Prozess benötigte von der Genehmigung des CMC im April 2004 bis zum Beginn der Operation im Dezember 2004 acht Monate. Für eine ausführliche Darstellung der Verfahren und Probleme der Zusammenarbeit EU-Nato bei dieser Operation siehe Frank Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung – Die Zusammenarbeit von Nato und EU bei der Operation Althea*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (SWP-Studie 7/2006), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2925> (Zugriff am 13.9.2009). Für den Ablauf des Planungsverfahrens bei der Operation EUFOR Tschad vgl. Alexander Mattelaer, *The Strategic Planning of EU Military Operations – The Case of EUFOR Tschad/RCA*, Brüssel: Institute for European Studies (IES), 2008 (Working Paper 5/2008), <www.ies.be/files/repo/IES%20working%20paper%205_Alexander%20Mattelaer.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Ein weiterer meist langwieriger Prozess ist die sogenannte Force Generation – die Bereitstellung der benötigten Streitkräfte. Die Bereitschaft der meisten Nationen ist dabei nicht sehr ausgeprägt, denn Teilnahme bedeutet nicht nur zusätzliche Belastung für Streitkräfte und Material, sondern auch bedeutende finanzielle Ausgaben.³⁰ Der geringere Teil der Operationskosten wird in Form der Common Costs auf alle EU-Staaten (außer Dänemark) anhand eines Verteilerschlüssels analog zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt umgelegt.³¹ Der größere Teil ist von jeder Teilnehmernation selbst zu tragen.³²

Wenn schließlich sämtliche Streitkräfte von den EU-Staaten bereitgestellt sind, entscheidet der Rat, die Operation auszuführen. Die politische Kontrolle und strategische Leitung wird dann im Regelfall dem PSK übertragen.

Für zivile Missionen läuft die Prozedur nach den gleichen Grundsätzen, nur dass statt des EUMC das CIVCOM und statt des militärischen OHQ das CPCC die entsprechenden Arbeitsschritte unternimmt. Bei Einsätzen, die sowohl zivile als auch militärische Kräfte erfordern, sind alle Stellen involviert. Da die Finanzierung von zivilen Missionen weitgehend in der Hand der Kommission liegt, ist die Abstimmung und Koordination mit ihr wesentlicher Teil des Verfahrens.

Grundsätzlich ist jede Operation/Mission offen für die Teilnahme von Nicht-EU-Staaten. Oft ist man sogar

³⁰ Für das Beispiel EUFOR RD Congo siehe auch Peter Schmidt, »Freiwillige vor! Bundeswehreininsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 68–77.

³¹ Wenn ein Mitgliedstaat bei der Entscheidung über eine Operation von der Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung gemäß Art. 28 (3) EUV Gebrauch macht (Stimmenthaltung, ohne den Konsens der übrigen Staaten zu blockieren), dann ist dieser Staat von einem Beitrag zu den Common Costs für diese Operation befreit. Bisher ist dies aber noch nicht vorgekommen.

³² Die Common Costs werden vom EU-Finanzierungsmechanismus Athena geregelt. Diese Kosten umfassen in der Regel die Ausgaben für gemeinsam genutzte Einrichtungen wie Hauptquartiere, angemietete Infrastruktur und örtliches Personal sowie für Evakuierung von Kranken und Verwundeten (Medevac). Auch von Drittstaaten, die sich an der Operation beteiligen, können Beiträge zu den Common Costs erhoben werden. Die eigenen operationellen Kosten zahlt jede Nation selbst nach dem Prinzip »costs lie where they fall«. Vgl. Council Decision 08/975/CFSP of 18 December 2008 Establishing a Mechanism to Administer the Financing of the Common Costs of EU Operations Having Military or Defence Implications (Athena), Art. 1 und Annex I–III, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0096:0114:EN:PDF>> (Zugriff am 13.9.2009).

auf deren Teilnahme angewiesen, um die benötigten Kräfte zusammenzustellen. Um auch teilnehmenden Drittstaaten ein Recht auf Mitsprache einzuräumen, wird durch das PSK für die spezielle Operation ad hoc ein Committee of Contributors (CoC) eingerichtet, in dem sie gemeinsam mit den EU-Staaten vertreten sind.³³ Das CoC hat eine beratende Funktion in Fragen der täglichen Operationsführung (*day-to-day management*). Es kann Empfehlungen formulieren, die an Einstimmigkeit gebunden sind. Entscheidungen darüber bleiben aber dem PSK und damit den EU-Staaten selbst vorbehalten. Die Entscheidungsautonomie der EU wird in jeder Einzelvereinbarung mit Drittstaaten noch einmal betont.³⁴ Allerdings ist das PSK gehalten, die Empfehlungen des CoC in seiner Entscheidung mitzubedenken.

³³ Bedingung für die Teilnahme am CoC ist die Beteiligung mit »signifikanten Kräften«, ohne dass die Signifikanz näher definiert wird.

³⁴ Als Beispiel siehe: »Agreement between the EU and the Republic of Croatia on the Participation of the Republic of Croatia in the European Union Military Operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)«, in: *Official Journal of the European Union*, L 268/33, 9.10.2008, Art. 1 Abs. 2, <www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72968.pdf> (Zugriff am 13.9.2009). Der entsprechende Standard-Passus lautet: »The contribution of the Republic of Croatia to Operation EUFOR Tchad/RCA is without prejudice to the decision-making autonomy of the European Union.«

Fähigkeiten

Militärische Fähigkeiten

Maßstab für die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zum Krisenmanagement sind die Petersberg-Aufgaben: Humanitäre Hilfe und Evakuierung sowie die Trennung von Konfliktparteien und die Erzwin- gung des Friedens durch den Einsatz militärischer Gewalt, im englischen Text des Vertrags von Amster- dam in Artikel 17 Absatz 2 als »Peacemaking« bezeich- net. Hierbei sind zwar die militärischen Anforderun- gen für Peacemaking-Operationen am höchsten, aber auch die Absicherung von humanitären Aktionen oder die Evakuierung aus einer umkämpften Region erfor- dern mitunter einen großen Aufwand.

Das Helsinki Headline Goal 2003

Das Helsinki Headline Goal (HHG 2003) wurde auf Initiative Großbritanniens, Frankreichs und Deutsch- lands im Dezember 1999 vom EU-Gipfel in Helsinki festgelegt. Bei der Formulierung waren die Erfahrun- gen der Balkankonflikte maßgebend. Insbesondere während des Kosovo-Krieges vom Frühjahr 1999 und dem anschließenden Einsatz der Kosovo Force (KFOR) der Nato war deutlich geworden, dass die Europäer ohne Unterstützung der USA militärisch nicht hand- lungsfähig waren. Das HHG sollte folglich dafür sor- gen, dass die EU-Staaten die notwendigen Fähigkeiten erhalten, um einen ähnlichen Einsatz auch ohne ame- rikanische Hilfe durchführen zu können. Entspre- chend sollten die EU-Staaten bis zum Jahre 2003 in der Lage sein, binnen 60 Tagen bis zu 60 000 Heeres-Solda- ten in ein Krisengebiet zu verlegen und dort mindes- tens ein Jahr lang einzusetzen. Je nach Bedarf sollten auch Luftwaffen- und Marinekräfte verfügbar sein.³⁵

³⁵ Diese Streitkräfte sollten alle notwendigen Kampf- und Unterstützungs-Truppen umfassen und mit den erforder- lichen Führungs- und Aufklärungsfähigkeiten ausgestattet sein. Kleinere Einheiten sollten sich auch schneller verlegen lassen. Darüber hinaus sollten weitere Streitkräfte darauf vorbereitet werden, bei längerer Einsatzdauer die vor Ort vorhandenen zu ersetzen. Vgl. European Council Helsinki, *The European Headline Goal*, 11.12.1999, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Mit dieser maximalen Zielsetzung waren dann auch die übrigen Bereiche der Petersberg-Aufgaben abzudecken.

Um den genaueren Bedarf für die Planungsarbeit festzulegen, wurden drei Einsatz-Szenarien entwickelt (leichte, mittelschwere und schwere Operationen) und daraus ein Gesamtbedarf von 100 000 Soldaten, 400 Kampfflugzeugen und 100 Schiffen errechnet. Dieser Bestand ist als ein Pool von Streitkräften zu verstehen, aus dem für eine konkrete Operation die benötigten Fähigkeiten ausgewählt werden können.

Die zahlenmäßigen Anforderungen des HHG waren für die EU-Staaten kein Problem, denn der Gesamt- umfang ihrer Streitkräfte umfasst nahezu zwei Millio- nen Soldaten. Kampfflugzeuge und Schiffe waren ebenfalls mehr als ausreichend vorhanden. Anders sah es bei bestimmten Fähigkeiten aus, die zur Durch- führung von besonders anspruchsvollen militärischen Operationen notwendig sind. Diese speziellen Defizite waren beträchtlich. Um Abhilfe zu schaffen, wurde ein Capability Development Mechanism (CDM) ent- wickelt, der, ähnlich wie bei dem entsprechenden Prozess der Nato, die Streitkräfteplanung für die EU durchführen und insbesondere die militärischen Fähigkeiten und Projekte der Mitgliedstaaten aus- werten und koordinieren sollte. Anders als bei der Nato sollten den einzelnen Staaten aber keine Streit- kräfteziele vorgegeben werden, die Freiwilligkeit der nationalen Anstrengungen war grundlegendes Prin- zip.³⁶ Mithilfe des CDM wurden die gemeldeten mili- tärischen Beiträge mit den erforderlichen Gesamt- fähigkeiten verglichen und die resultierenden Defizite aufgelistet. Der CDM wurde 2001 durch den European Capability Action Plan (ECAP) ergänzt, in dem multi-

³⁶ Auch die Streitkräfteziele, welche die Nato-Planer den einzelnen Nationen zuweisen, sind letztlich nicht bindend. Zwar muss jeder Staat, der sein Ziel nicht erreicht hat, dar- über Rechenschaft abgeben, er kann aber nicht verpflichtet werden, die Zielvorgaben umzusetzen. Immerhin wird mit den Nato-Streitkräftezielen moralischer Druck aufgebaut.

nationale Projektgruppen nach Lösungen für spezielle Defizitbereiche suchen sollten.³⁷

Im Jahr 2003, dem Zieldatum für das HHG, waren die Lücken immer noch beträchtlich. Dennoch erklärte der Rat für Außenbeziehungen auf französisches Drängen im Mai 2003 die Einsatzbereitschaft für das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben, allerdings mit dem realistischen Hinweis, dass wegen der bestehenden Defizite für Einsätze vor allem am oberen Ende der Liste der Anforderungen oder für mehrere parallele Operationen besondere Risiken bestünden. Die speziellen Defizitbereiche wurden nicht ausdrücklich genannt. Allerdings geben die in der Erklärung genannten Projektgruppen darauf einen Hinweis. Danach bestanden Defizite vor allem beim strategischen Lufttransport, bei Kampf- und Transporthubschraubern, bei Hauptquartieren, der Luftbetankung, Aufklärungsmitteln und Lenkwaffen (Cruise Missiles und Precision Guided Munition).³⁸

Einen detaillierten Überblick gaben die sogenannten Capabilities Improvement Charts, die der Rat zwischen 2004 und 2006 veröffentlichte.³⁹ Diese zeigen insgesamt 64 Defizite bei speziellen militärischen Fähigkeiten auf, von denen 24 als signifikant eingestuft wurden. Eigentlich sollten diese Charts den Fortschritt in der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten aufzeigen und gleichzeitig ein öffentliches Bewusstsein dafür schaffen, dass zusätzliche Anstrengungen und ein Aufstockung der Verteidigungshaushalte notwendig seien.

In der ersten Ausgabe dieser Charts von 2004 waren auch Erfolge verzeichnet. Immerhin wurden 7 der insgesamt 64 Einzeldefizite als behoben bezeichnet und bei 4 weiteren Verbesserungen angezeigt. Damit verblieben weiterhin 57 Fähigkeitslücken, davon 23 signifikante. Die Ausgabe der Charts von 2005 ist mit der von 2004 identisch, die von 2006 ebenfalls – bis auf ein Detail: Beim strategischen Lufttransport konnte ein Fortschritt erzielt werden.⁴⁰ Dieser Fortschritt ist

allerdings nicht auf neue Transportkapazitäten zurückzuführen. Vielmehr ließen sich die vorhandenen oder von zivilen Anbietern angemieteten Lufttransport-Kapazitäten durch Einrichtung eines Europäischen Zentrums zur Koordination des Lufttransports (European Airlift Centre – EAC) wirtschaftlicher ausnutzen.⁴¹ Die durchgreifende Lösung für das Problem strategischen Lufttransports durch Einführung von insgesamt 180 Großraumtransportern Airbus A400M war für Ende dieses Jahrzehnts vorgesehen. Allerdings musste deren Einführung vor allem aufgrund von Triebwerksproblemen auf unbestimmte Zeit verschoben werden.⁴² Nach 2006 wurden keine Capabilities Improvement Charts mehr veröffentlicht, denn es waren keine weiteren Verbesserungen von Bedeutung zu vermelden.

Die Ursachen für die mangelnden Fortschritte im bisherigen ECAP-Prozess sind vor allem in drei Faktoren zu suchen. Zum einen war dieser Prozess ein sogenannter *bottom-up approach*, die grundlegende planerische Zusammenarbeit der EU-Staaten wurde also auf der Arbeitsebene begonnen. Die Ergebnisse wurden dann nach Durchlaufen der verschiedenen hierarchischen Entscheidungsebenen den Ministern zur Billigung vorgelegt. Der Vorteil dieser Herangehensweise ist, dass mögliche Initiativen auf fachliche Expertise gegründet sind. Der Nachteil ist, dass sich Vorschläge der Arbeitsebene meist auf die bereits vorhandenen Ressourcen und Projekte abstützen und insofern wenig innovativ sind. Wesentliche Änderungen bedürfen aber einer politischen Initiative, also eines *top-down approach*.

Ein weiterer Grund war und ist, dass es zwar eine Reihe von nationalen Rüstungsprojekten gibt, deren Realisierung weitere Fähigkeitslücken schließen könnte, nur braucht die Umsetzung solcher Projekte meist sehr viel Zeit. Das A400M-Projekt ist dafür ein gutes Beispiel.

³⁷ Vgl. General Affairs Council, *Statement on Improving European Military Capabilities*, Brüssel, 20.11.2001, S. 4–6, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf> (Zugriff am 13.9.2009). Nach der Einrichtung der EDA wurde der ECAP-Prozess durch den Capability Development Plan abgelöst. Siehe Fn. 64.

³⁸ Vgl. *Declaration on EU Military Capabilities*, Brüssel, 19.5.2003, <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1349&lang=EN> (Zugriff am 16.9.2009).

³⁹ Abrufbar unter <<https://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1349&lang=EN>> (Zugriff am 13.9.2009).

⁴⁰ Siehe Council of the European Union, *Capabilities Improve-*

ment Chart II/2004, Brüssel, 17.11.2004, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DEF%20capabilities%20chart%20II.pdf>; Council of the European Union, *Capabilities Improvement Chart I/2006*, Brüssel, Mai 2006, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁴¹ Das EAC ist keine ausschließliche EU-Einrichtung, sondern unterstützt sowohl die EU als auch die Nato bei der Organisation der erforderlichen Transportkapazitäten.

⁴² Vgl. Friedrich Kuhn, »Der A400M kommt nicht hoch«, in: *Airliners Nachrichten*, 19.11.2008, <www.airliners.de/nachrichten/bereiche/sonstiges/magazin/der-a400m-kommt-nicht-hoch/16783> (Zugriff am 13.9.2009).

Der wichtigste Grund liegt aber darin, dass für die notwendigen zusätzlichen Investitionen nicht genug Mittel zur Verfügung stehen. Die wenigen Anhebungen der nationalen Verteidigungshaushalte werden zumeist durch die steigenden Kosten der militärischen Operationen der EU und der Nato aufgezehrt. Die vorhandenen Mittel wirksamer zu nutzen wurde bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 gefordert.⁴³ Ein effektiverer und vor allem wirtschaftlicherer Einsatz von Mitteln lässt sich vor allem durch militärische Aufgabenteilung und Spezialisierung erreichen. Dass solche Optionen nur selten verfolgt werden, liegt vor allem an dem nationalen Beharren auf maximaler Souveränität und Entscheidungsautonomie.⁴⁴

Die vollständige Erfüllung des HHG 2003 steht weiterhin aus und es lässt sich auch nicht absehen, wann es erreicht sein wird.

Das Headline Goal 2010

Das Headline Goal 2010 (HG 2010), das vom Rat im Juni 2004 beschlossen wurde, ist keineswegs die Fortschreibung der Anforderungen für die europäischen Gesamtfähigkeiten, die im Jahr 2010 erreicht werden sollen. Sehr viel bescheidener beschreibt das HG 2010 einen Ausschnitt aus dem Bedarfsumfang des HHG 2003, der nunmehr bis zum Jahr 2010 realisiert werden soll. Wesentlicher Inhalt des neuen Headline Goals sind drei Vorhaben:

- ▶ die Aufstellung von schnell verlegbaren selbständigen Kampfeinheiten, der EU-Battlegroups;
- ▶ Verbesserungen beim strategischen Lufttransport durch optimierte Koordinierung und Einrichtung eines europäischen Lufttransportkommandos;
- ▶ die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur.

Außerdem sieht das HG 2010 Verbesserungen im Bereich der Führungsfähigkeit und der Gemeinsam

keit von Übungen und Ausbildung vor sowie die Evaluierung der Fähigkeitsziele, die sich die Nationen selbst gesetzt haben, und die Kategorisierung nationaler Streitkräfte nach ihrer Einsatzfähigkeit und -bereitschaft.⁴⁵

Die EU-Battlegroups

Die EU-Battlegroups (BGs) waren bereits im Helsinki Headline Goal angelegt, wenn auch nicht in dieser spezifischen Formation. Entsprechend dem HHG 2003 sollten zwar die Gesamtkräfte innerhalb von 60 Tagen einsetzbar sein, kleinere Einheiten aber in höherer Einsatzbereitschaft gehalten und kurzfristig verlegt werden können.⁴⁶ Dies zu konkretisieren war angesichts der Gewaltkonflikte in Afrika insbesondere ein britisches und französisches Anliegen. Die erste autonome EU-Operation Artemis 2003 in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) vermittelte dazu pragmatische Vorstellungen. Gemeinsam mit Deutschland führten Großbritannien und Frankreich im Februar 2004 ein Battlegroup-Konzept als Denkanstoß in die Diskussion der EU-Gremien ein.⁴⁷ Grundgedanke war die Option, eine Kampfeinheit von rund 1500 Soldaten, einschließlich aller notwendigen Unterstützungskräfte, Hauptquartiere und erforderlichen Transportkapazitäten, innerhalb von 15 Tagen in ein Krisengebiet zu verlegen. Wenige Monate später wurde das Battlegroup-Konzept in das HG 2010 aufgenommen.⁴⁸

An den BGs sind alle EU-Staaten mit Ausnahme Dänemarks (ESVP-Vorbehalt) und Maltas beteiligt. Im Prinzip setzen sie sich aus einer Lead-Nation und zwei bis vier weiteren Teilnehmerstaaten zusammen. Dabei sind auch kleinere Beiträge willkommen, zum Beispiel

⁴³ Vgl. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 12, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁴⁴ Vgl. Volker Heise, *Militärische Integration in Europa – Erfahrungen und neue Ansätze*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (SWP-Studie 26/2005), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2444> (Zugriff am 13.9.2009).

⁴⁵ Vgl. EU Council, *Headline Goal 2010*, Brüssel, 18.6.2004, <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>> (Zugriff am 13.9.2009).

⁴⁶ Vgl. General Affairs Council, *Statement on Improving European Military Capabilities* [Fn. 37].

⁴⁷ Vgl. *The Battlegroups Concept – UK/France/Germany Food for Thought Paper*, Brüssel, 10.2.2004, abgedruckt in: *EU Security and Defence – Core Documents 2004*, Paris: Institute for Security Studies (ISS), Februar 2005 (Chaillot Paper Nr. 75), S. 10–16, <www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075e.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁴⁸ Für eine umfassende Darstellung der BGs siehe Gustav Lindstrom, *Enter the EU Battlegroups*, Paris: ISS, Februar 2007 (Chaillot Paper Nr. 97), <www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Tabelle 1
EU-Battlegroups – Bereitschaftsplan 2008–2013

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Halbjahr	Schweden	Italien	Polen	Niederlande	N.N.	Polen
	Finnland	Spanien	Deutschland	Deutschland		Deutschland
	Estland	Portugal	Lettland	Finnland		Frankreich
	Irland	Griechenland	Litauen	Österreich		
	Norwegen		Slowakei	Litauen		
	Spanien	Griechenland	Großbritannien	Schweden	N.N.	N.N.
	Frankreich	Bulgarien	Niederlande	Finnland		
	Deutschland	Zypern		Estland		
	Portugal	Rumänien		Irland		
				Norwegen		
2. Halbjahr	Deutschland	Tschechien	Italien	Griechenland	Italien	Großbritannien
	Frankreich	Slowakei	Rumänien	Bulgarien	Slowenien	Schweden
	Spanien		Türkei	Rumänien	Ungarn	
	Belgien			Zypern		
	Luxemburg					
	Großbritannien	Belgien	Spanien	Portugal	Deutschland	N.N.
		Frankreich	Frankreich	Spanien	Österreich	
		Luxemburg	Portugal	Frankreich	Tschechien	
					Kroatien	
					Mazedonien	

Anmerkung: Fettgedruckte Ländernamen bezeichnen die Lead-Nation.

Quelle: EU-Militärstab, Stand: Juni 2009.

die Medical Unit Zyperns oder die Water Purification Unit Litauens.⁴⁹ Da Schweden ein besonderes Interesse hatte, die skandinavische Zusammenarbeit auch in einer BG fortzusetzen, wurde auch den europäischen Nicht-EU-Staaten die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet. Daraufhin erfolgte die Aufnahme Norwegens in die schwedisch geführte »Nordic Battlegroup«. Anschließend wurde auch dem Antrag der Türkei, Kroatiens und Mazedoniens zur Beteiligung an den BGs stattgegeben (vgl. Tabelle 1). Diesem Beispiel folgend sah auch die Ukraine eine Möglichkeit, sich in den EU-ESVP-Kontext einzubringen, und schlug einen eigenen Beitrag zu einer BG vor. Darüber wird zurzeit beraten. Eine ukrainische Teilnahme könnte insofern hilfreich sein, als das Land über Großraum-Transport-

flugzeuge verfügt, die bei fast jedem EU-Einsatz Mangelware sind.

Das Konzept sieht die Möglichkeit vor, dass die Battlegroups als selbständige Kampfeinheiten in der Regel unter UN-Mandat als »Feuerwehr« bei Gewalt- eskalationen vor allem in instabilen Staaten eingesetzt werden.⁵⁰ Dabei sollen sie innerhalb von zehn Tagen nach der Ratsentscheidung in das Krisengebiet verlegt werden können. Eine BG soll keine endgültige Konfliktlösung erreichen, sondern nur extreme Gewaltakte stoppen, eine Atempause herbeiführen und weitergehende Maßnahmen vorbereiten, zum Beispiel eine größer angelegte UN-Friedensmission oder EU-Operation. Die Dauer ihres Einsatzes soll zunächst auf 30 Tage begrenzt sein, nach weiterer logistischer Versorgung kann sie auf bis zu 120 Tage verlängert werden. Danach soll die BG entweder durch die Friedensmission abgelöst werden oder, wenn dies noch

⁴⁹ Vgl. *Military Capability Commitment Conference*, Brüssel, 22.11.2004, S. 9, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁵⁰ Das *Food for Thought Paper* [wie Fn. 47] erwähnt dabei, dass solche Einsätze vor allem in Afrika zu erwarten sind.

nicht möglich ist, durch eine andere BG. Der Bereitschaftsplan sieht zwei einsatzfähige BGs pro Halbjahr vor, die notfalls auch nahezu zeitgleich einsetzbar sein sollen.

Die Planungsgröße von 1500 Soldaten entspricht dem Umfang eines Infanterie-Bataillons. Dieser Umfang wird allerdings häufig überschritten, insbesondere wenn auch Kräfte zur Luftunterstützung oder der Marine mit eingeplant werden. Die Nordic Battlegroup zum Beispiel, die für das erste Halbjahr 2008 bereitstand, hatte etwa 2800 Soldaten.⁵¹ Als OHQ ist für jede Battlegroup eines der fünf Ad-hoc-OHQs aus den Mitgliedstaaten vorgesehen. Das FHQ, das mit der BG ins Operationsgebiet verlegt wird, ist von den BG-Nationen zu stellen. Damit sind alle Vorbereitungen getroffen, um eine BG schnell und wirksam als Erstmaßnahme in einer Krise einzusetzen. Der Einsatz der BGs ist als »autonome« EU-Operation gedacht, also ohne Rückgriff auf Nato-Fähigkeiten. Grundsätzlich ausgeschlossen wird dieser Rückgriff allerdings nicht.

Die ersten Battlegroups wurden 2005 aufgestellt, ihre volle Einsatzbereitschaft erreichten sie im Januar 2007.⁵² Allerdings wurde noch keine Battlegroup eingesetzt. Auch bei der EU-Operation EUFOR RD Congo, die vom Juli bis November 2006 durchgeführt wurde, war dies nicht der Fall. Zwar stimmten einige Merkmale bei dieser Operation mit dem BG-Konzept überein, so zum Beispiel der Umfang von etwa 2400 Soldaten, die Funktion einer Lead-Nation (Deutschland), die auch den OpsCdr und das OHQ bereitstellte, das FHQ vor Ort unter französischer Führung und die festgelegte Begrenzung des Einsatzzeitraums. Aber man hat dann nicht auf eine vorgeplante BG zurückgegriffen. Stattdessen wurden die benötigten Kräfte nach intensiven Verhandlungen von 21 EU-Staaten sowie der Türkei bereitgestellt. Der Zeitraum zwischen Planung und Verlegung betrug nicht die für BGs vorgesehenen 15 Tage, sondern etwa 6 Monate.⁵³ EUFOR RD Congo war somit eine ganz normale EU-Operation.

Die Ereignisse im Kongo im zweiten Halbjahr 2008 kamen dem Einsatz-Szenario einer BG sehr nahe. Entsprechend wurden auch Rufe nach deren Einsatz laut.

Darüber wurde in der EU debattiert, ein BG-Einsatz aber von einigen Staaten abgelehnt. Allerdings wurde die humanitäre Hilfe für den Kongo ausgeweitet und eine militärische Verstärkung der dortigen UN-Mission MONUC (Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo) durch die EU-Staaten erwogen. Für den Einsatz einer Battlegroup ist es daher nicht nur wesentlich, dass das Szenario dem Konzept entspricht, es bedarf auch der ausdrücklichen Zustimmung aller Mitgliedstaaten.

Geübt wurden bisher nur die Planungs- und Entscheidungsprozesse. Im Juni 2008 wurde die Stabsrahmenübung MILEX 08 durchgeführt, bei der eine virtuelle BG in einem fiktiven Krisenszenario zur Absicherung von Wahlen und zum Schutz vor Piraterie eingesetzt wurde. Involviert waren dabei neben dem PSK und dem EUMC das italienische OHQ in Rom, das spanische FHQ in Valencia und der EU-Militärstab.⁵⁴ Wie bei Stabsrahmenübungen üblich, haben an der Übung keine Truppen teilgenommen.

Der strategische Lufttransport

Der strategische Lufttransport war und ist eines der wesentlichen Defizite der ESVP. Zwar verfügen die EU-Staaten über eine ausreichende Zahl von Transportflugzeugen, es handelt sich dabei aber hauptsächlich um die betagten C-160 Transall und Lockheed C-130 Hercules. Für den Transport sehr großer und schwerer Lasten sind sie nicht geeignet und ihre begrenzte Reichweite zwingt zu aufwendigen Zwischenlandungen. Für größere Transporte über weite Entfernungen mussten daher bislang stets Maschinen angemietet werden. Um aber den vorhandenen und angemieteten Transportraum wirtschaftlich zu nutzen, wurde auf deutsche Initiative von sieben EU-Staaten⁵⁵ 2001 die European Airtransport Coordination Cell (EACC) in Eindhoven eingerichtet. Im Jahre 2004 wurde aus der EACC dann das European Airlift Centre (EAC), dessen Kompetenzbereich um die gemeinsame Nutzung der

⁵¹ Zu Einzelheiten der Zusammensetzung dieser BG siehe *European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*, London: The International Institute for Strategic Studies (IISS), Juli 2008 (IISS Strategic Dossier), S. 126f.

⁵² Vgl. EU Council Secretariat, *Factsheet EU Battlegroups*, Februar 2007, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Battlegroups_February_07-factsheet.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁵³ Vgl. Schmidt, »Freiwillige vor!« [wie Fn. 30].

⁵⁴ Siehe Council of the European Union, *EU Military Exercise 2008 (Milex 08) to be Conducted from 19–27 June 2008*, Brüssel, 17.6.2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/101238.pdf>. Siehe auch Mark Mandell, »In Defence of Europe«, *BBC News*, 5.6.2008, <www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/markmandell/2008/06/05/index.html> (Zugriff am 13.9.2009).

⁵⁵ Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande und Spanien.

Kapazitäten zur Luftbetankung, zur Ausbildung und Logistik erweitert wurde.

Eine Zwischenlösung, die bis zur Einführung des Airbus A400M die Bereitstellung von Großraumtransportern sicherstellen soll, war die Strategic Airlift Interim Solution (SALIS). Dazu schlossen 2006 14 EU- und die beiden Nato-Staaten Kanada und Norwegen mit der russischen Firma Wolga-Dnipro einen Charter-Vertrag ab, nach dem auf dem Flugplatz Leipzig/Halle ständig zwei Antonow AN-124-100 stationiert werden, die innerhalb von 72 Stunden für EU- und Nato-Missionen einsetzbar sind. Vier weitere Maschinen können bei Bedarf ebenfalls binnen weniger Tage bereitgestellt werden.⁵⁶

Als weiterer Zwischenschritt ist die Europäische Lufttransportflotte (European Air Transport Fleet – EATF) geplant. Im November 2008 unterzeichneten die Verteidigungsminister von zwölf EU-Staaten eine entsprechende Absichtserklärung, nach der die Einsatzbereitschaft der EATF in der nächsten Dekade hergestellt sein soll. In die EATF sollen die Teilnehmer ihre gegenwärtigen und vor allem die künftigen (A400M) Transportflugzeuge zur gemeinsamen Nutzung einbringen und dabei auch Aufgabenbereiche wie Wartung und Ausbildung auf eine gemeinsame Basis stellen.⁵⁷ Anders als noch bei der EACC gehört Großbritannien nicht zu den Unterzeichnerstaaten.⁵⁸

Die Koordinierung und gemeinsame Nutzung von Lufttransport-Kapazitäten macht also Fortschritte. Es fehlt aber weiterhin das EATC, das European Air Transport Command. Ein solches Kommando hatten Frankreich und Deutschland schon 2003 vorgeschlagen. Mit einem EATC könnte europäischer Lufttransport nicht nur gepoolt, sondern gemeinsam geführt werden. Das würde nicht nur die Einsatzplanung ver-

einfachen, sondern auch bedeutsame Einsparungen mit sich bringen, da man dann auf die bisherigen nationalen Lufttransport-Kommandos verzichten könnte. Wenn allerdings die erstmalige Einsatzbereitschaft der europäischen Lufttransport-Flotte für die nächste Dekade vorgesehen ist, dann wird es mit dem europäischen Lufttransport-Kommando noch deutlich länger dauern.

Die Europäische Verteidigungsagentur

Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) geht auf eine britisch-französische Initiative aus dem Jahre 2003 zurück. Die Grundidee war, dass nach den Erfahrungen des ECAP-Prozesses deutliche Fortschritte eher durch politische Initiativen und Entscheidung auf Ministerebene erreicht werden können, also mit einem *top-down approach*. Darüber hinaus sollten auch die bis dahin gesonderten Prozesse der Rüstungszusammenarbeit unter dem Dach der EDA gebündelt werden.⁵⁹ Nicht zuletzt hielt man die Agentur auch für ein Forum, in dem deutlich gemacht werden konnte, dass einige EU-Staaten durchaus mehr für Verteidigung ausgeben könnten. Dabei blickte man vor allem nach Deutschland, dessen Verteidigungshaushalt deutlich kleiner war als jener Großbritanniens oder Frankreichs (vgl. Graphik 2).

Die Hauptaufgaben der im Juli 2004 ins Leben gerufenen EDA sind:⁶⁰

- ▶ Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten im Bereich der Krisenbewältigung,⁶¹
- ▶ Förderung der Europäischen Rüstungszusammenarbeit,

⁵⁶ Nach einer Kosten-Nutzen-Analyse fiel die Wahl auf die Antonow AN-124-100, da die Charterkosten für die vergleichbare McDonnell Douglas C-17 der USA zu hoch waren. Einzelheiten zu SALIS siehe Christian Schmidt, »Multinationale Antworten auf die Erfordernisse der Nato [sic] und EU-Nationen«, in: *Wehrpolitik*, (April 2006) 18, <www.politik-und-sicherheit.de/Alte_Teile/Archiv/18/18_01.htm> (Zugriff am 13.9.2009).

⁵⁷ Vgl. EDA Press Release, »European Air Transport Fleet Launched«, Brüssel, 10.11.2008, <www.eda.europa.eu/newsitem.aspx?id=422> (Zugriff am 13.9.2009).

⁵⁸ Großbritannien hatte schon bei der Gründung der EACC 2001 gezögert. Damals wollte es sich die Nutzung seiner Lufttransport-Kapazitäten, die unter anderem für den Einsatz im Irak gebraucht wurden, nicht durch das EACC verplanen lassen. Heute verfügt Großbritannien über fünf McDonnell Douglas C-17 Globemaster, die für die EATF sicherlich sehr attraktiv wären.

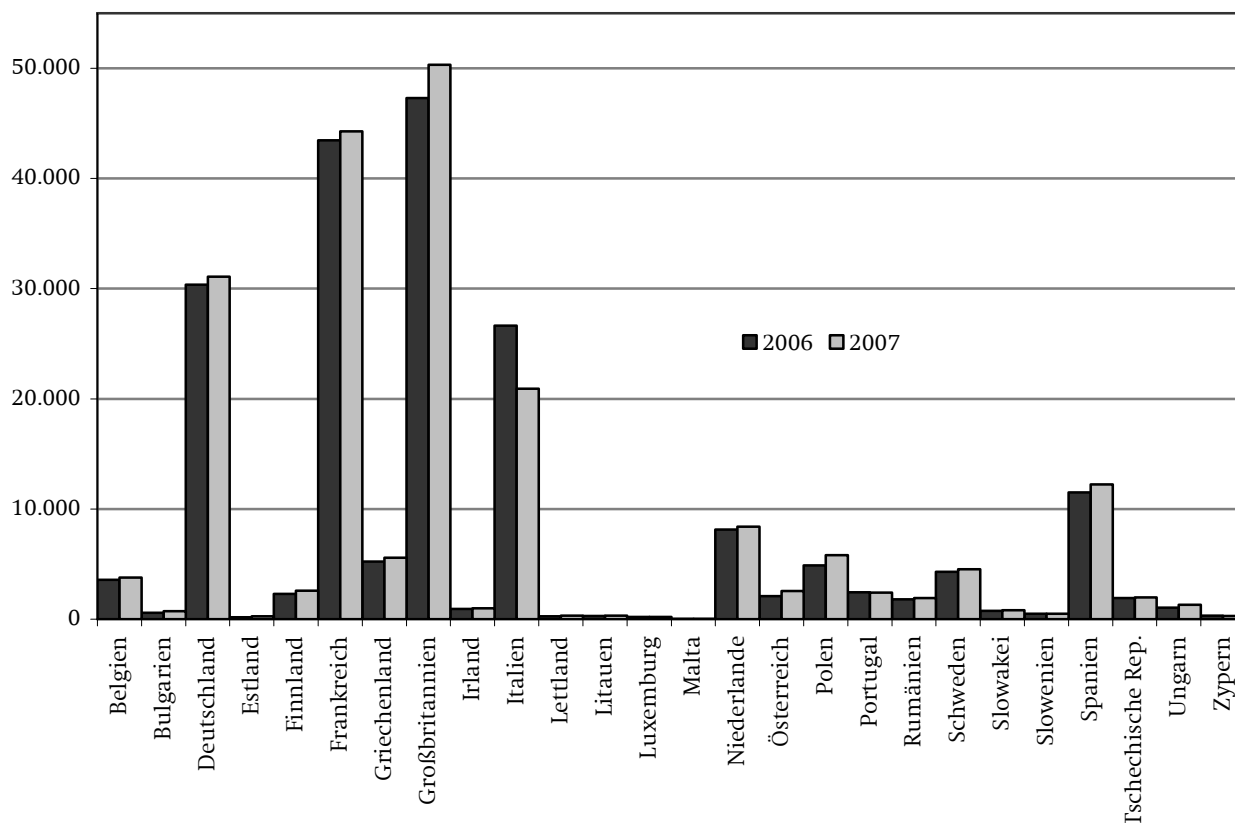
⁵⁹ Multinationale Rüstungskoooperation findet in verschiedenen Foren und mit unterschiedlichen Teilnehmern vorwiegend in der Western European Armaments Group (WEAG)/Western European Armaments Organisation (WEAO), der Organisation de Coopération Conjointe en Matière d'Armement (OCCAR) und der Letter of Intent (LoI) Formation statt.

⁶⁰ Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004E0551:20080407:DE:PDF>> (Zugriff am 13.9.2009).

⁶¹ Insbesondere durch folgende Elemente: Ermittlung des künftigen Bedarfs, Koordinierung der Anstrengungen und Bewertung der Beitragszusagen der Mitgliedstaaten, Harmonisierung des militärischen Bedarfs, Vorschläge für Kooperationsmaßnahmen, Beurteilung der finanziellen Prioritäten für die Entwicklung und Erwerbung von Fähigkeiten.

Graphik 2

Die Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten 2006/07 (in Mio. Euro)



Quelle: European Defence Agency, *Defence Data*, <www.eda.europa.eu/defencefacts/>; der Verteidigungshaushalt ist definiert als die Summe des Haushalts des Verteidigungsministeriums und militärbezogener Etats anderer Quellen (spezielle Haushaltslinien anderer Ministerien).

- ▶ Stärkung der industriellen und technischen Verteidigungsbasis (ITVB),
- ▶ Förderung eines international wettbewerbsfähigen europäischen Rüstungsmarktes,
- ▶ Verbesserung der europäischen Verteidigungsforschung und -technologie.

Der wesentliche Nutzen der EDA ist, dass unter ihrem Dach alle Prozesse vereint werden, die auf die Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten Einfluss haben und die bisher überwiegend getrennt verliefen: also nicht nur Streitkräfteplanung, sondern auch Rüstungskooperation, Forschung und Entwicklung. Vor allem im Rüstungsbereich ist es von Vorteil, dass die Kommission, die ebenfalls in der Agentur vertreten ist, im Hinblick auf den europäischen Rüstungsmarkt ihre eigenen Anstrengungen mit denen der EDA koordiniert.

Um die Entscheidungsebene von Anfang an zu beteiligen und damit politischer Weisung und Initiative größeren Einfluss zu ermöglichen, wurde der EDA ein Steering Board übergeordnet, in dem unter dem Vorsitz des HR/SG die Verteidigungsminister der 26 EU-Staaten (außer Dänemark) und ein Repräsentant der Kommission vertreten sind.

Aber die EDA kann nicht mehr tun als analysieren, bewerten, planen und vorschlagen. Die Mitgliedstaaten sind daran aber nicht gebunden. Im Beschluss zur Einrichtung der EDA wird eindeutig betont, dass die Zuständigkeiten der einzelnen Länder in Verteidigungsangelegenheiten unberührt bleiben.⁶²

Ein Beispiel dafür ist das erste wesentliche Arbeitsergebnis der EDA, die »Initial Long-Term Vision« für den europäischen Verteidigungsbedarf, der die Rahmenbedingungen und Anforderungen für den Ein-

⁶² Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP [wie Fn. 60], Art. 1 (2).

satz von Streitkräften bis zum Jahr 2025 beschreibt.⁶³ Obwohl diese Langzeit-Vision vielfach gelobt wurde, machten die Verteidigungsminister umgehend deutlich, dass sie keinerlei Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthält.

Abgeleitet von der Langzeit-Vision erstellte die EDA in Zusammenarbeit mit dem EU-Militärausschuss und dem Ratssekretariat einen Capability Development Plan (CDP), der den bisherigen ECAP-Prozess abgelöst hat.⁶⁴ Im CDP werden vor allem Prioritäten gesetzt, die nach Bedarf aktualisiert werden. In seiner ersten Version aus dem Jahre 2008 werden zwölf Einzel-Projekte genannt, die besonders gravierende Defizite beheben sollen. Aber auch in diesem Fall betonte das Steering Board, dass der CDP keinesfalls nationale Planungen, Entscheidungen und Programme ersetzen solle.⁶⁵

Aber es gibt durchaus auch konkrete Ergebnisse. So zum Beispiel ein gemeinsames Forschungs- und Entwicklungsprogramm zum Schutz von Streitkräften (18 Teilnehmerstaaten, die Beiträge in Höhe von 55 Millionen Euro zu gesagt haben), ein zwischenstaatlicher »Code of Conduct« zur Rüstungsbeschaffung oder ein »Electronic Bulletin Board« im Internet, das über staatliche Beschaffungsvorhaben informiert, für die sich Rüstungsfirmen europaweit bewerben können. Für das Projekt eines Multinational Space-based Imaging Systems (militärische Satellitenaufklärung der nächsten Generation) haben fünf Staaten einen Letter of Intent unterzeichnet.⁶⁶

Insgesamt ist die EDA mit ihren etwa 100 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sehr aktiv und treibt die Entwicklung militärischer Fähigkeiten im europäischen Rahmen eifrig voran. Dazu werden viele Strategien und Konzepte verfasst. Aber die EDA kann

nur unterstützen, bei der Umsetzung sind die Mitgliedstaaten gefordert.

Zivile Fähigkeiten

Zivile Fähigkeiten im Kompetenzbereich des Rates

Die hohe Zahl von Experten, auf die der Rat für Krisenmanagement-Operationen und -Missionen zurückgreifen kann, ist für multinationale Organisationen einmalig. Rechnet man alle als verfügbar gemeldeten Kräfte in Tabelle 2 zusammen, ergibt sich die Summe von 12 396 Personen.⁶⁷

Diese Bereitschaftszahlen bedeuten allerdings nicht, dass diese Kräfte ständig und sofort verfügbar sind. Zum einen unterliegt der Einsatz ziviler Experten dem Prinzip der individuellen Freiwilligkeit, denn anders als bei Soldaten kann ihnen die Teilnahme an einem Einsatz nicht befohlen werden. Zum anderen unterliegen die Bereitschaftsmeldungen der Mitglieds-länder Schwankungen, die auf innerstaatliche Bedingungen zurückzuführen sind. Nach dem EU-Bericht über zivile Fähigkeiten von 2007 gibt es insbesondere bei Polizeikräften, Richtern, Staatsanwälten und Strafvollzugsbeamten Defizite.⁶⁸

Nicht nur das Personal in seiner quantitativen Stärke ist Teil der zivilen Fähigkeiten des Rates, sondern auch dessen Qualität, insbesondere die Ausbildung und die Planungs- und Führungsmechanismen. Die besondere Herausforderung besteht darin, dass die Experten in ihren Heimatländern sehr unterschiedliche Ausbildungen erhalten haben, die keinen einheitlichen rechtlichen Prinzipien folgen. Darüber hinaus müssen sie, wie bei jedem EU-Einsatz, auf die speziellen Bedingungen im Einsatzland vorbereitet werden. Verantwortlich hierfür ist die entsendende Nation. Für EU-Einsätze wurden deshalb gemeinsame

⁶³ Vgl. *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, Brüssel: EDA, 3.10.2006, <www.eda.europa.eu/webutils/downloadfile.aspx?fileid=105> (Zugriff am 13.9.2009).

⁶⁴ Mit der Einrichtung der EDA trat der ECAP-Prozess mehr und mehr in den Hintergrund, bis er schließlich durch Ratsbeschluss vom 27.5.2008 formal eingestellt wurde. Vgl. *Council Conclusions on ESDP*, Brüssel, 27./28.5.2008, Ziff. 29, <www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/May/0526_GAERC-ESDP.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁶⁵ Vgl. »EU Governments Endorse Capability Plan for Future Military Needs, Pledge Joint Efforts«, Brüssel: EDA, 8.7.2008, <www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=2&id=385> (Zugriff am 13.9.2009).

⁶⁶ Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland und Spanien.

⁶⁷ Vgl. Factsheet European Security and Defence Policy, *The Civilian Aspects of Crisis Management*, Brüssel, Juni 2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/BackgroundJPO2008-Civilian_aspects_compressed.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁶⁸ Neben dem allgemeinen Hinweis auf ein Defizit bei Polizei, Richtern und Staatsanwälten nennt der Bericht für Strafvollzugsbeamte einen konkreten Mangel von 400 Mann. Vgl. *Final Report on the Civilian Headline Goal 2008*, Brüssel, 17.11.2007, S. 15, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Tabelle 2
Verfügbar gemeldete Kräfte für ESVP-Operationen/-Missionen

Einsatzart	Max. Personal	Aufgaben
Polizei	5671 Polizeikräfte, davon 1400 innerhalb 30 Tagen einsetzbar	Beratung, Unterstützung, Ausbildung, Wahrnehmung von Polizeiaufgaben im Krisengebiet
Rechtsstaatlichkeit	631 Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte	Aufbau oder Wiederherstellung des Gerichts- und Strafsystems
Zivilverwaltung	565 Verwaltungsexperten	Unterstützung beim Aufbau der Zivilverwaltung
Zivilschutz	579 Experten und 4445 Hilfskräfte, davon 2–3 Teams zur Lagefeststellung und Koordination rund um die Uhr, bis zu 2000 Personen kurzzeitig, zusätzliche Kräfte und Mittel binnen 2–7 Tagen	Katastrophenhilfe
Beobachtung	505 Experten	Beobachtung, Überwachung, Deeskalation von Konflikten

Quelle: EU Factsheet, *The Civilian Aspects of Crisis Management*, Brüssel, Juni 2008.

Kriterien festgelegt und besondere Kurse für alle Missionsteilnehmer angeboten.⁶⁹

Für die Weiterentwicklung ziviler Fähigkeiten, die Einsatzplanung und Durchführung wurden Mechanismen entwickelt, die den militärischen weitgehend entsprechen. Das beginnt mit generischen Szenarien, aus denen der Bedarf an Kräften und Mitteln für spezielle Einsatzarten abgeleitet wird, und mit Bedarfskatalogen und Defizitlisten als Grundlage für die weitere Planung. Für die zivile Kommandostruktur übernimmt nach ähnlichen Prinzipien wie im militärischen Teil das CPCC die Funktion des OHQ, während in der Regel ein Einsatz-Hauptquartier die Funktion des FHQ wahrnimmt. Die Einzelheiten zur Weiterentwicklung wurden in den zivilen Planzielen 2008 und 2010 festgelegt.⁷⁰

Bei den EU-Missionen sind Polizeikräfte am häufigsten gefragt. Gleichzeitig gibt es hier auch die größte Überschneidung mit dem militärischen Bereich. Solange das Umfeld im Krisengebiet noch sehr instabil

ist, übernehmen die militärischen Sicherungskräfte nicht selten auch polizei-ähnliche Aufgaben, die später auf Polizeimissionen übergehen. Aber auch nach diesem Übergang ist eine enge Koordination mit den militärischen Kräften unverzichtbar. Dazu werden Integrated Police Units (IPU) gebildet, die auch dem militärischen Kommando unterstellt werden können und die das gesamte Spektrum polizeilicher Tätigkeiten, einschließlich exekutiver Aufgaben, abdecken können. Für deutsche wie auch für britische und österreichische Kräfte ist eine solche Unterstellung aus rechtlichen Gründen aber nicht möglich. Die Alternative für diese Staaten sind sogenannte Formed Police Units (FPU), für die keine militärische Unterstellung vorgesehen und deren Aufgabenspektrum eingeschränkt ist.

Eine Sonderform ist die European Gendarmerie Force (EGF). Die Gendarmerie untersteht dem Verteidigungsministerium ihres jeweiligen Staates und damit dessen unmittelbarer Befehlsgewalt. Im Jahre 2004 wurde die EGF von fünf EU-Staaten, die über solche Polizei-Einheiten verfügen, ins Leben gerufen.⁷¹ Gendarmerie-Kräfte können sowohl in zivile als auch in militärische Operationen integriert, umgekehrt können EGF-Missionen auch durch Streitkräfte unterstützt werden. Damit kann die EGF insbesondere an

⁶⁹ Für Polizei- und Justizkräfte wird dies auf EU-Ebene durch das European Police College (CEPOL) in Bramsille (GB) koordiniert und unterstützt. Siehe CEPOL-Homepage: <www.cepol.europa.eu> (Zugriff am 13.9.2009).

⁷⁰ Vgl. *Ziviles Planziel 2008*, Brüssel, 7.12.2004, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st15/st15863.de04.pdf>>, und *Civilian Headline Goal 2010*, Brüssel, 19.11.2007, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁷¹ Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien.

der Schnittstelle zwischen militärischen und zivilen Stabilisierungsaufgaben wirksam werden.

Für die Planung und Durchführung von EGF-Polizeimissionen haben die fünf Teilnehmerstaaten ein permanentes Hauptquartier in Vicenza (Italien) eingerichtet. Die Entsendung von bis zu 800 Gendarmen soll innerhalb von 30 Tagen möglich sein, bei Bedarf kann auf bis zu 2300 Mann aufgestockt werden. Allerdings verfügt auch die EGF über keine stehenden Polizeikräfte. Für einen Einsatz müssen diese ebenfalls ad hoc zusammengestellt werden.

Die EGF ist jedoch keine EU-Formation. Zwar ist sie in erster Linie für Einsätze der Union vorgesehen, aber sie kann auch unabhängig oder im Rahmen der Nato, der Vereinten Nationen (UN) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eingesetzt werden. Die politisch-militärische Weisung und Koordination für die EGF übernimmt das Comité Inter-Ministériel de Haut Niveau (CIMIN), das aus Vertretern der fünf Staaten gebildet wird.⁷² Im Dezember 2007 wurde im Rahmen der EU-Operation Althea das bisherige IPU-Hauptquartier in Sarajewo von EGF-Personal übernommen.⁷³ Einen umfassenden Einsatz nach dem EGF-Konzept gab es bisher jedoch nicht.

Zivile Fähigkeiten im Kompetenzbereich der Europäischen Kommission

Die Fähigkeiten der Kommission zum zivilen Krisenmanagement bestehen in erster Linie in deren finanziellen Mitteln. So verfügt unter der Kommissarin für Außenbeziehungen die Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) über einen Gesamtetat von über vier Milliarden Euro. Der eigentliche GASP-Titel, aus denen die zivilen ESVP-Missionen finanziert werden, ist mit 242 Millionen Euro im Vergleich zum RELEX-Gesamtetat eher klein. Für Krisenmanagement im weiteren Sinne stehen der DG RELEX aber sehr viel mehr Mittel zu Verfügung, wenn man zum Beispiel die Titel für Krisenreaktion und Globale Sicherheitsbedrohungen, für das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), die Nach-

barschaftspolitik und für die Beziehung zu Drittstaaten mit einbezieht, insbesondere wenn diese Mittel in tatsächlichen oder potentiellen Krisenregionen eingesetzt werden.⁷⁴

Drei andere Generaldirektionen verfügen ebenfalls über krisenrelevante Geldmittel. Für humanitäre Hilfe steht der Generaldirektion DG ECHO ein jährlicher Betrag von fast 780 Millionen Euro zur Verfügung.⁷⁵ Im Haushalt der DG DEV sind für Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten fast 1,9 Milliarden Euro ausgewiesen.⁷⁶ Im Budget des Umweltkommissars sind für Katastrophenschutz 26 Millionen Euro veranschlagt.⁷⁷

Die Mittel und Fähigkeiten zum Krisenmanagement der Union sind also über die Strukturen der gesamten EU verteilt. Der Rat stellt durch die Mitgliedstaaten die militärischen Fähigkeiten, aber auch Personal, Ausrüstung und Gerät zum zivilen Krisenmanagement bereit. Die Mittel der Kommission bestehen in erster Linie in ihren beträchtlichen finanziellen Ressourcen, die aber auf unterschiedliche Haushaltstitel verteilt sind. Zudem verfügt sie über ein weltweites Netz von Auslandsdelegationen und Außenstellen, deren Zahl jene der diplomatischen Vertretungen vieler EU-Staaten übersteigt. Die Kenntnis darüber, wer in der EU über welche Fähigkeiten und Mittel verfügt, scheint aber in der Union nicht weit verbreitet zu sein. Aus diesem Grund wurde im Civilian Headline Goal 2010 der Auftrag erteilt, eine Bestandsaufnahme der zivilen und militärischen ESVP-Fähigkeiten einschließlich derjenigen der Kommission bis zum Jahresende 2010 zu erstellen.⁷⁸

⁷² Wenn die EGF im Rahmen einer EU-Operation eingesetzt wird, dann untersteht sie der politischen Kontrolle und strategischen Leitung des PSK, bei Nato-Einsätzen dementsprechend dem Nato-Rat.

⁷³ Vgl. Peter Hazdra, »Die Europäische Gendarmerie Force – Ein Ansatz zum Schließen der Sicherheitslücke?«, in: *Europäische Sicherheit*, 57 (2008) 7, S. 30–32; siehe auch die EGF-Homepage: <www.eurogendfor.org> (Zugriff am 13.9.2009).

⁷⁴ Vgl. *EC Haushalt 2009*, Titel 19, <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL4/DE/Vol4.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁷⁵ Vgl. ebd., Titel 23.

⁷⁶ Vgl. ebd., Titel 21.

⁷⁷ Vgl. ebd., Titel 7.

⁷⁸ Siehe *Civilian Headline Goal 2010* [wie Fn. 70], Ziff. 12.

Tabelle 3

Krisenrelevante Haushaltsmittel der EU-Kommission (in Mio. Euro)

Titel/Kapitel	Bezeichnung	DG Environment	DG RELEX	DG DEV	DG ECHO
07 04	Katastrophenschutz	26			
19 03	GASP		242,75		
19 04	EIDHR		148,35		
19 06	Krisenreaktion und Globale Bedrohungen		261,25		
19 08	Europäische Nachbarschaftspolitik und Russland		1645,18		
19 09 19 10	Beziehung zu Lateinamerika, Asien, zum Nahen und Mittleren Osten		1183,18		
21	Entwicklung und Beziehung zu den AKP-Staaten			1869,36	
23	Humanitäre Hilfe				796,721
	Gesamt:	26	3480,71	1869,36	796,721

Quelle: EC Haushalt 2009, <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL4/DE/Vol4.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Operationen und Missionen

Bisher hat die EU 25 ESVP-Einsätze durchgeführt, davon 5 militärische und 20 zivile. Im September 2009 fanden 2 militärische Operationen und 11 zivile Missionen gleichzeitig statt (siehe Tabelle 4 im Anhang, S. 38f).⁷⁹

Die Ratserklärung, die zum Abschluss der französischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2008 veröffentlicht wurde, schraubt die Anforderung an die Zahl paralleler Einsätze noch höher, nämlich auf 19.⁸⁰ Im Einzelnen sind dies:

- ▶ zwei umfangreiche Missionen zur Stabilisierung bzw. den Wiederaufbau, mit bis zu 10 000 Mann für eine Einsatzdauer von zwei Jahren;
- ▶ zwei zeitlich befristete Krisenreaktionsoperationen insbesondere unter Einsatz der EU-Battlegroups;
- ▶ eine Operation zur Evakuierung europäischer Staatsbürger;
- ▶ eine Mission zur Überwachung/Abriegelung des See- oder Luftraums;
- ▶ eine bis zu 90 Tage dauernde zivil-militärische Operation zur humanitären Hilfe;
- ▶ ein Dutzend ziviler ESVP-Missionen unterschiedlichen Formats, die mehrere Jahre andauern könnten – insbesondere Polizei-, Rechtsstaatlichkeits-, Zivilverwaltungs-, Beobachter- und Bevölkerungsschutz-Missionen, Missionen zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors, einschließlich einer größeren Mission (mit bis zu 3000 Experten).

Da alle EU-Staaten dieser Erklärung zugestimmt haben, müssen sie diese hohen Anforderungen für realisierbar halten. Sie umzusetzen dürfte aber schwierig sein. Die beiden Stabilisierungsoperationen, die bisher gleichzeitig ausgeführt wurden, waren von den maximalen Personalumfängen von jeweils 10 000 Mann weit entfernt. An der Operation Althea in Bosnien-Herzegowina waren anfänglich 7000 Soldaten beteiligt (gegenwärtig 2016). Bei der gleichzeitig statt-

findenden Operation EUFOR Tchad waren es lediglich 3700. Ob parallel zu den umfangreichen Stabilisierungsoperationen auch noch zwei Battlegroups gleichzeitig verfügbar sein werden, ist daher fraglich.

Bei vielen bisherigen Missionen waren nicht mehr als 60 Personen eingesetzt. Deren Zahl ließe sich leicht steigern. Bei größeren Missionen bleibt aber das Problem, dass die Planungsvorgaben mit freiwilligen Experten erfüllt werden müssen. Bei der EU-Polizeimission in Afghanistan und bei der bislang umfangreichsten EU Rule of Law Mission Kosovo (EULEX Kosovo) sind die avisierten Umfänge noch nicht erreicht.

Bemerkenswerte Neuerungen sind bei zwei Einsätzen zu verzeichnen. Während bisherige Missionen vorwiegend beratende Funktion hatten, übernimmt EULEX Kosovo auch weitgehende exekutive Aufgaben. Zudem kommt ein neuer Aspekt hinzu. Zum ersten Mal wird an einer ESVP-Mission auch US-Personal unter EU-Führung teilnehmen. Angekündigt wurden 80 Polizeioffiziere und bis zu 8 Richter.⁸¹ Für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Krisenmanagement ist dies ein Fortschritt.⁸²

Bei EUFOR Tchad nahm Russland erstmalig an einem militärischen ESVP-Einsatz teil. Da die EU-Staaten nicht in der Lage waren, die für dieses Operationsgebiet unabdingbaren Transporthubschrauber zur Verfügung zu stellen, wurde ein Übereinkommen mit Russland geschlossen, das eine Transportkomponente mit 98 Mann und 4 Hubschraubern bereitstellte.

⁷⁹ Vgl. US Mission to the EU, *Assistant Secretary Fried Welcomes U.S. Participation in EULEX Kosovo*, 22.10.2008, <http://useu.usmission.gov/Dossiers/Balkans/Oct2208_Fried_EULEX_Statement.asp> (Zugriff am 13.9.2009). Bei der vorhergehenden United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) waren ebenfalls signifikante zivile US-Kräfte beteiligt. Für militärische EU-Operationen ist eine US-Teilnahme eher unwahrscheinlich, da nicht zu erwarten ist, dass die USA eigene Streitkräfte der EU unterstellen, ohne direkten Einfluss auf die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation nehmen zu können. Nach den Regeln der EU bleibt dies ausschließlich dem PSK bzw. Rat vorbehalten.

⁸⁰ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 2: Erklärung des Europäischen Rates zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Brüssel, 12./13.12.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/104697.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁸¹ Vgl. hierzu: Volker Heise, *The ESDP and the Transatlantic Relationship*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP Research Paper 11/2007), S. 18f, <www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4492> (Zugriff am 13.9.2009).

⁷⁹ Vgl. Website EU Operations, <www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g> (Zugriff am 13.9.2009).

⁸⁰ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 2: Erklärung des Europäischen Rates zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Brüssel, 12./13.12.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/104697.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Mit 19 Operationen/Missionen, die gleichzeitig durchgeführt werden sollen, haben sich die EU-Staaten bereits ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Auf jeden Fall werden dadurch die internationalen Erwartungen an die Verfügbarkeit von ESVP-Einsatzkräften steigen, die nicht einfach zu erfüllen sein werden. Die ganz große Herausforderung, ein Kampfeinsatz zur Wiederherstellung des Friedens mit den in Helsinki genannten Personalstärken (60 000 Soldaten plus Marine- und Luftwaffenkräfte), wird in der Erklärung zum Ausbau der europäischen Fähigkeiten nicht explizit erwähnt. Für eine solche Operation reichen die bisherigen militärischen Mittel bei weitem nicht aus. Es wird in der Erklärung aber an die entsprechende Forderung des HHG erinnert.

EU-Nato-Zusammenarbeit

Das Projekt einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde in den USA anfänglich mit großem Misstrauen betrachtet.⁸³ Daher stellten sie Forderungen, die 1998 in den drei »Ds« der damaligen US-Außenministerin Madeleine Albright zusammengefasst wurden: »No Decoupling, No Duplication, No Discrimination«.⁸⁴

No Decoupling richtete sich vor allem gegen das Reizwort »eigenständig« (*autonomous*), mit dem das Vorhaben assoziiert wurde, die europäische Verteidigung von der transatlantischen Allianz zu emanzipieren. *No Duplication* zielte auf die Erhaltung der Einmaligkeit der integrierten Kommandostruktur, dem Herzstück der Nato. Damit verbunden war die Sorge, die Europäer könnten in der EU Ähnliches aufbauen und damit die Relevanz und Kohärenz des Atlantischen Bündnisses schwächen.

No Discrimination sollte denjenigen europäischen Nato-Staaten, die nicht der EU angehören, in der Union ähnliche Mitwirkungsrechte sichern wie den assoziierten Mitgliedern der WEU.⁸⁵ Im Bereich des Krisenmanagements der WEU hatten sie praktisch die gleichen Entscheidungsbefugnisse wie Vollmitglieder.

Die Europäer, allen voran Briten und Deutsche, bemühten sich, die US-Bedenken zu zerstreuen. In der Vorbereitung des Kölner Gipfels wurde immer wieder betont, dass die ESVP die Nato ergänzen, aber nicht

ersetzen solle und dass die Stärkung des europäischen Pfeilers die Vitalität und Effektivität der Allianz steigern würde.⁸⁶

Unter der Prämisse, dass die drei »Ds« respektiert würden, verabschiedete der Washingtoner Nato-Gipfel im April 1999 die Prinzipien für die sogenannten Berlin-plus-Vereinbarungen, die der EU die Verfügbarkeit der kollektiven Nato-Mittel zusicherten, allen voran der integrierten Kommandostruktur.⁸⁷ Zwei Bereiche von Berlin-plus waren vor allem für die EU wesentlich:⁸⁸

Erstens der gesicherte Zugang (*assured access*) zu den militärischen Planungskapazitäten der Allianz. Dies bedeutet eine generelle Unterstützung der militärischen Planungen der EU, die nunmehr auch ohne besondere Zustimmung der Nato-Gremien geleistet werden kann.

Zweitens die angenommene Verfügbarkeit spezieller kollektiver Fähigkeiten der Allianz (*presumed availability of Nato-Assets*). In erster Linie bedeutet dies, dass für eine EU-Operation ein Nato-Hauptquartier angefordert werden kann. Im Regelfall wird dann der stellvertretende Supreme Allied Commander Europe (DSACEUR) zum Operations Commander bestimmt und im Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) das EU-OHQ eingerichtet. Aber auch andere kollektive Fähigkeiten wie Kommunikationseinrichtungen oder AWACS-Flugzeuge (Airborne Warning and Control System) sollten verfügbar sein. Wesent-

⁸⁶ Vgl. Deutsches Positionspapier »Strengthening the Common Policy on Security and Defence«, vorgelegt zum informellen Außenministertreffen in Eltville, 13./14.3.1999, abgedruckt in: *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*. Compiled by Maatje Rutten, Paris: ISS, Mai 2001 (Chaillot Paper Nr. 47), S. 17f, <www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁸⁷ »Berlin-Vereinbarungen« waren die Regelungen, mit denen der WEU beim Nato-Ministertreffen 1996 in Berlin die Verfügbarkeit der kollektiven Nato-Mittel für die militärische Planung und für WEU-Operationen zugesichert wurden. Allerdings war hierzu in jedem Einzelfall eine einstimmige Nato-Ratsentscheidung erforderlich. Vgl. *Nato Ministerial Communiqué*, Berlin, 3.6.1996, Ziff. 7f, <www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>. Die Washingtoner Entscheidungen zugunsten der EU werden als Berlin-plus bezeichnet. Diese enthielten vor allem prozedurale Erleichterungen für den Zugriff auf Nato-Ressourcen. Vgl. *Washington Summit Communiqué*, 24.4.1999, Ziff. 9f, <www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> (Zugriff am 13.9.2009).

⁸⁸ Vgl. EU Consilium, *Background – EU-Nato: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus*, <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>> (Zugriff am 13.9.2009).

⁸³ Vgl. ebd., S. 16ff.

⁸⁴ Vgl. Madeleine Albright, »The Right Balance Will Secure Nato's Future«, in: *The Financial Times*, 7.12.1998.

⁸⁵ Die europäischen Nato-Staaten, die nicht der WEU angehörten, erhielten den Status assoziierter Mitglieder.

lich ist dabei die genaue Formulierung der Zugriffsmöglichkeit. Im Gegensatz zum *assured access* für die Planungsunterstützung bedeutet *presumed availability* zwar eine grundsätzliche Verfügbarkeit, jedoch muss der Nato-Rat in jedem Einzelfall einer Anforderung der EU im Konsens zustimmen. Aus Nato-Sicht war dies als Vorsichtsmaßnahme gedacht, um der Allianz diese Fähigkeiten bei zeitgleichem Bedarf zu erhalten. Die Bindung an den Konsens bedeutete aber auch, dass ein einzelner Nato-Staat eine positive Ratsentscheidung durch sein Veto blockieren kann.

Das Prinzip »No Discrimination« erwies sich bei der Umsetzung der Berlin-plus-Vereinbarungen als Stolperstein. Das Washingtoner Kommuniqué enthielt die Aufforderung an die EU, Kooperations- und Konsultationsmechanismen zu entwickeln, die auf denen der WEU aufbauen sollten.⁸⁹ Insbesondere die Türkei erwartete nun, in der EU Mitwirkungsmöglichkeiten wie in der WEU zu erhalten, vor allem die Vertretung im EU-Militärstab und einen Sitz in den für die ESVP zuständigen militärischen und politischen Entscheidungsgremien.

Ein WEU-ähnlicher Status wurde den europäischen Nicht-EU-Nato-Staaten von der Union aber nicht zubilligt, unter anderem mit dem Hinweis auf die Verfassung der EU, die – anders als in der WEU – den Status als assoziiertes Mitglied nicht vorsieht.⁹⁰ Die Folge war ein türkisches Veto, das die Umsetzung der Berlin-plus-Vereinbarungen für Jahre blockierte.

Nach Einflussnahmen der USA, Vermittlungsversuchen Großbritanniens und intensiven Verhandlungen am Rande des Kopenhagener EU-Gipfels im Dezember 2002 gab die Türkei schließlich ihr Veto auf. Erleichtert wurde dies der Türkei dadurch, dass in Kopenhagen ein konkretes Datum für den Beginn von Verhandlungen über den Beitritt zur EU beschlossen wurde (2004).⁹¹ Die Kopenhagener Erklärung zu

Berlin-plus enthielt aber auch eine für die Türkei wesentliche Klausel, nämlich dass die Vereinbarungen nicht für solche EU-Staaten gelten sollten, die mit der Nato kein Abkommen zur Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace – Pfp) bzw. keine Sicherheitsvereinbarung abgeschlossen hatten.⁹² Damit war Zypern gemeint.

Erstmals praktisch umgesetzt wurde das Berlin-plus-Abkommen in der ersten militärischen EU-Operation Concordia, die in der Nachfolge der Nato-Operation Allied Harmony in Mazedonien vom März bis Dezember 2003 durchgeführt wurde. Da Zypern zu diesem Zeitpunkt noch kein EU-Mitglied war, gab es in der EU-Nato-Zusammenarbeit auch keine größeren Schwierigkeiten.

Nach dem Beitritt Zyperns zur EU änderte sich das. Gleichwohl konnte nach langwierigen politischen Entscheidungsprozessen zwischen Nato und EU im Dezember 2004 die zweite EU-Operation Althea in Bosnien-Herzegowina gestartet werden (eine militärische Beteiligung Zyperns oder Maltas war nicht vorgesehen).⁹³ Die rein militärische Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen im Rahmen dieser Operation verläuft überwiegend reibungslos. Politische Konsultationen über sicherheitsrelevante Themen in den gemeinsamen Sitzungen des PSK mit dem Nato-Rat wurden jedoch von der Türkei mit dem Hinweis auf das Fehlen von Sicherheitsvereinbarungen mit den EU-Staaten Zypern und Malta generell blockiert.⁹⁴ Damit ist auch die Arbeit in den anderen gemeinsamen politischen und militärischen Gremien weitgehend inhaltsleer geworden.

Im Einsatzgebiet paralleler EU- und Nato-Operationen, wie im Kosovo und in Afghanistan, leidet die EU-Nato-Zusammenarbeit ebenfalls unter der türkischen Blockade. Eine Vereinbarung, die den Nachrichtenaustausch zwischen den Nato-Kräften und der jeweiligen EU-Mission ermöglichen soll, kam aufgrund des türkischen Vetos ebenso wenig zustande wie die Trans-

⁸⁹ Vgl. EU Consilium, *Background – EU-Nato: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus* [wie Fn. 88], Ziff. 9b.

⁹⁰ Im Gegensatz zum Status eines assoziierten Mitglieds in der WEU bedeutet Assoziierung in der EU ein besonders enges wirtschaftliches Kooperationsverhältnis mit Drittstaaten. Assoziierungsabkommen enthalten oft auch Regelungen zum politischen Dialog, begründen jedoch keine Beteiligung und kein Stimmrecht in den EU-Entscheidungsgremien.

⁹¹ Als Bedingung für die Aufnahme der Beitrittsgespräche mit der Türkei wurde allerdings die Erfüllung der politischen Kriterien genannt. Vgl. European Council, *Presidency Conclusions*, Kopenhagen, 12./13.12.2002, Ziff. 19f, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

⁹² Vgl. ebd., Annex II. Das Sicherheitsabkommen regelt die Geheimhaltungsbestimmungen für den Austausch von Verschluss-Dokumenten und setzt in der Regel eine Teilnahme am Pfp-Programm der Nato voraus. Dem Abschluss eines solchen Abkommens muss der Nato-Rat im Konsens zustimmen. Für Zypern und Malta existiert bisher kein Sicherheitsabkommen.

⁹³ Zu Einzelheiten der EU-Nato-Zusammenarbeit bei dieser Operation siehe Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung* [wie Fn. 29].

⁹⁴ Bislang ist ein Abschluss von Sicherheitsvereinbarungen mit diesen beiden Staaten nicht angestrengt worden, da mit einem türkischen Veto im Nato-Rat gerechnet werden muss.

portunterstützung und militärische Absicherung der Missionen durch die Allianz.⁹⁵ Motiv für das türkische Verhalten ist nicht nur das ständige Thema Zypern, sondern auch das Bestreben, die Blockade als Hebel zu nutzen, um in der EDA Mitwirkungsmöglichkeiten zu erhalten.⁹⁶ Allerdings konnten die militärischen Vertreter der Nato-Kräfte und der zivilen EU-Missionen – fernab von Brüssel – ihre Zusammenarbeit vor Ort auch ohne schriftliche Vereinbarungen zumindest in Teilbereichen pragmatisch regeln.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Nato war aber auch ohne das Türkei-Zypern-Problem von Anfang an schwierig. Insgesamt 14 der damals 15 EU-Mitgliedstaaten waren bestrebt, die Zusammenarbeit mit der Nato so eng und unkompliziert wie möglich zu gestalten. Frankreich hatte zwar ein Interesse daran, die Möglichkeit des EU-Zugriffs auf Nato-Ressourcen zu erhalten, ansonsten war es aber die strikte französische Position, die Unabhängigkeit der EU auf allen Entscheidungsebenen deutlich zu machen. Ein Konsens über Verfahren und Mechanismen der Zusammenarbeit war innerhalb der EU nur auf dieser französischen Linie möglich. Die Vereinbarungen zur Konsultation und Kooperation mit der Nato, die auf dem Europäischen Rat in Nizza 2003 verabschiedet wurden, hoben daher die Entscheidungs-Autonomie der EU besonders hervor. Zwar wurde die Möglichkeit gemeinsamer Treffen insbesondere der Minister, des PSK und Nato-Rats, der beiden Militärkomitees und der entsprechenden Arbeitsgruppen festgeschrieben. Jedoch sollten diese Treffen nur dem Austausch von Informationen und Meinungen dienen, Entscheidungen mussten in beiden Organisationen getrennt getroffen werden. Schon die Erstellung der gemeinsamen Tagesordnung war häufig ein schwieriger und überaus bürokratischer Prozess.⁹⁷

Das französische Bestreben, die ESVP gegen die Nato abzugrenzen, war besonders ausgeprägt im

Bereich der Entwicklung militärischer Fähigkeiten. Eigentlich wären in der EU keine besonderen Verfahren erforderlich gewesen, denn der Nato-Streitkräfteplanungsprozess erfasste nicht nur solche EU-Staaten, die zugleich Mitglied der Allianz sind, sondern auch alle Nicht-Nato-EU-Länder im Rahmen der Pfp-Vereinbarungen.⁹⁸ Darüber hinaus sind die Anforderungen, welche die Nato an ihre europäischen Bündnispartner gestellt hat, nahezu deckungsgleich mit den militärischen Fähigkeitszielen der ESVP.⁹⁹ Für Frankreich aber, das seit dem Rückzug aus den militärischen Strukturen der Allianz auch nicht mehr an deren Streitkräfteplanung teilnahm, wurde dies zu einem höchst politischen Thema. Folgerichtig bestand Paris darauf, dass in der EU ein eigener Streitkräfteplanungsprozess eingerichtet wurde, dessen Bezeichnung sich vom »Force-Planning Process« der Nato zu unterscheiden hatte. Deshalb nannte man ihn »Capabilities Development Mechanism« (CDM). Insbesondere jene EU-Staaten, die zugleich Mitglieder der Nato waren, sahen die Gefahr, dass getrennte Planungsprozesse in beiden Organisationen trotz nahezu deckungsgleicher Zielsetzung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen konnten. Vor allem auf deutsches Drängen wurden zumindest Kontaktpunkte zwischen beiden Organisationen eingerichtet, über welche die beiden Prozesse miteinander abgestimmt und Dokumente ausgetauscht werden können. Dies geschieht vor allem über die EU-Nato Capabilities Group. Dennoch ist ein beträchtliches Maß an Doppelarbeit für die Planungsoffiziere in den nationalen Ministerien unvermeidlich. Bis zum Beitritt Zyperns verlief dieser sehr aufwendige Harmonisierungsprozess zwischen beiden Organisationen noch planmäßig. Danach kamen die gleichen Schwierigkeiten auf wie in den anderen Feldern der Zusammenarbeit.

⁹⁵ Hier kommt der Berlin-plus-Passus der *presumed availability* zum Tragen. Die Türkei erklärte, dass die Nato-Unterstützung der EU-Missionen unter das Berlin-plus-Regime fallen muss, und verweigerte die Zustimmung im Nato-Rat.

⁹⁶ Vgl. Pressekonferenz von Nato-Generalsekretär Scheffer am Rande des EU-Nato High Level Seminar, Paris, 7.7.2008, <www.dawn.com/2008/07/08/int11.htm> (Zugriff am 13.9.2009).

⁹⁷ Vgl. European Council Meeting, Nice, 7.–9.12.2000, *Presidency Conclusions*, Annex VII to Annex VI: *Standing Arrangements for Consultation and Cooperation between the EU and Nato*, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm> (Zugriff am 13.9.2009).

⁹⁸ Für die Pfp-Staaten hatte die Nato den Planning and Review Process (PARP) eingerichtet.

⁹⁹ Die Anforderungen an die europäischen Nato-Partner wurden im Prague Capabilities Commitment (PCC) formuliert, jene an die EU-Staaten im ECAP.

Folgerungen

Der besondere Wert des EU-Krisenmanagements besteht darin, dass die Union – anders als Nato und OSZE – seit der Einführung der ESVP über alle Kategorien von Mitteln und Fähigkeiten verfügt, die notwendig sind, um den Herausforderungen durch Krisen und Instabilitäten in allen Dimensionen und Phasen zu begegnen. Im Interesse der Weiterentwicklung der ESVP im Rahmen eines ganzheitlichen und wirksamen Ansatzes müssen vor allem in drei Bereichen zusätzliche Anstrengungen unternommen werden. Im Sinne der Ganzheitlichkeit gilt es vor allem, die Kohärenz und Koordination in den Strukturen der EU zu verbessern. Im Sinne der Wirksamkeit müssen sowohl die zivilen und militärischen Fähigkeiten der EU weiterentwickelt als auch der Zugriff auf Nato-Ressourcen vereinfacht werden.

Kohärenz und Koordination

In der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 und später in dem Bericht über deren Umsetzung vom Dezember 2008 wurde festgestellt, dass Kohärenz und Koordination weiterhin die zentralen Herausforderungen für die EU sind.¹⁰⁰ Schon im Bereich des Rates sind die Kompetenzen auf vielfältige Strukturen verteilt. Die gegenwärtigen Bemühungen des HR/SG, eine neue, ganzheitliche zivil-militärische Struktur zur strategischen Planung für die ESVP-Operationen und -Missionen zu schaffen, würde zumindest innerhalb der Ratsmechanismen zu mehr Stringenz und Effizienz führen.¹⁰¹ Dabei sollte auch darüber nachgedacht werden, wie die bisher getrennte OHQ-Funktion für militärische und zivile Einsätze zumindest für solche Operationen zusammengeführt werden kann, die beide Elemente enthalten.

¹⁰⁰ Vgl. *Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel – Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 11.12.2008, S. 9f, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

¹⁰¹ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 11./12.12.2008, Anlage 2, Ziff. 6, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/104697.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

Dies wird allerdings noch nicht das Problem der Kohärenz mit und innerhalb der Kommission lösen. Deren Kompetenzen und Mittel, die sich insgesamt auf das Krisenmanagement der EU auswirken, sind nach wie vor auf verschiedene Kommissare und Generaldirektionen aufgeteilt. Wenn auch Polizei- und Justizexperten in einer Mission eingesetzt werden sollen, kommen noch die gesonderten Zuständigkeiten der Innenminister für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit hinzu. In diesem Fall sind die Kompetenzen für die ESVP auf alle drei Säulen verteilt.

Der Lissabonner Vertrag wird etwas Besserung bringen. Die bisherige Säulenstruktur der EU wird darin rechtlich aufgelöst. Dadurch erhält die Union auch eine einheitliche Rechts-Persönlichkeit, was die Außenwahrnehmung der EU sicherlich verbessern wird. Die auswärtigen Politikfelder der Union, GASP und ESVP, erhalten im Vertrag aber einen eigenständigen Titel und verbleiben folglich in der Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnis des Rates.¹⁰² Für das EU-Krisenmanagement bleiben damit sowohl die zwischenstaatliche als auch die gemeinschaftliche Säule erhalten.

Die Verantwortung für die Kohärenz der Außenbeziehungen und der Sicherheit tragen der Rat und die Kommission gemeinsam.¹⁰³ Dass dafür aber kontinuierlicher Verbesserungsbedarf besteht, wird vor allem in den Dokumenten zum zivilen Krisenmanagement deutlich, die durchgängig mehr Synergie fordern.¹⁰⁴ In der Praxis besteht sowohl auf Seiten der

¹⁰² Vgl. »Vertrag von Lissabon, Titel V: Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 115/01, 9.5.2008, S. 28f.

¹⁰³ Auf der Website der Kommission heißt es wörtlich: »The Council and the Commission are jointly responsible for ensuring consistency of EU external activities as a whole, in the context of its external relations, security, economic and development policies.« Siehe <http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/index_en.htm> (Zugriff am 13.9.2009).

¹⁰⁴ Vgl. *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, 17./18.6.2004, Ziff. 7–12, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf>>

Kommission wie des Rates eine traditionelle Aversion, zwischenstaatliche und gemeinschaftliche Kompetenzen, Entscheidungsabläufe und Aktionen zu vermischen.

Eine Erleichterung in der Zusammenarbeit ist zu erwarten, wenn der jetzige HR/SG des Rates künftig als Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik seine Doppelfunktion im Rat und als Kommissar für Außenbeziehungen und Vizepräsident der Kommission ausüben wird. Auch der gemeinsame Auswärtige Dienst für Rat und Kommission, dem er dann vorsteht, kann die Fähigkeit zu gemeinsamem auswärtigem Handeln stärken. Nur braucht der neue Hohe Vertreter dann einen Arbeitsstab, der ihn in seinen bisherigen ebenso wie in den neuen Funktionen unterstützt. Die Notwendigkeit, die Tätigkeitsfelder der Policy Unit und der DG E des Rates sowie der DG RELEX der Kommission zusammenzuführen, ist bereits erkannt. Allerdings behalten die anderen »krisenrelevanten« Generaldirektionen neben der DG RELEX formal weiterhin ihre eigenständige Rolle. Es ist zu hoffen, dass der HR als einer der Vizepräsidenten der Kommission darauf hinzuwirken vermag, dass auch deren Krisenaufgaben mit einbezogen werden. Auf jeden Fall wird es einige Zeit dauern, bis die Widerstände in der Kommission abgebaut sind, den zumindest indirekten Einfluss der Mitgliedstaaten durch die Ratsfunktion des HR/SG im Gemeinschaftsbereich zuzulassen.

Noch ist der Lissabonner Vertrag nicht ratifiziert. Aber selbst wenn er scheitern sollte, können die für das Krisenmanagement relevanten Regelungen, die in der Ratifikationsdebatte unstrittig sind, von den EU-Staaten auch ohne diesen Vertrag beschlossen werden.¹⁰⁵

Fähigkeiten der EU

Die gegenwärtigen zivilen und militärischen Fähigkeiten der EU reichen aus, um viele der Petersberg-

Aufgaben zu erfüllen. Die Einschränkungen der operativen Einsatzfähigkeit der ESVP, die der Rat 2003 feststellte, bestehen aber auch heute nahezu unverändert fort. Das heißt, die selbstgesteckten Ziele sind noch nicht erreicht, der gesamte Umfang möglicher Anforderungen kann derzeit nicht bewältigt werden.

Im zivilen Bereich ist es vor allem notwendig, die Diskrepanz zwischen dem angekündigten und tatsächlich bereitgestellten Personal auszugleichen und die gemeinsame Ausbildung und spezielle Ausrüstung zu verbessern. Ebenso sind säulenübergreifende Planungsverfahren erforderlich. Das Civilian Headline Goal 2010 setzt dafür die richtigen Ziele. Deren Umsetzung schreitet allerdings nur langsam voran.

Die bestehenden militärischen Fähigkeiten sind geeignet, um Stabilisierungsoperationen in einem Post-Konflikt-Szenario wie in Bosnien-Herzegowina, am Rande einer Konfliktzone wie im Tschad oder zeitlich begrenzte Einsätze wie im Kongo durchzuführen. Für das anspruchsvollste Szenario, die Trennung von Konfliktparteien durch Kampfeinsatz – ähnlich wie jener der Nato 1999 im Kosovo –, reichen die Fähigkeiten nicht. Die Defizite bestehen seit Jahren. Deutliche Verbesserungen sind nur dann möglich, wenn sich die Mitgliedstaaten zu einem wirklich gemeinsamen Ansatz entschließen. Die bisherigen Vorgehensweisen bilden zwar einen planerischen Rahmen, um die vorhandenen Fähigkeiten der EU-Länder systematisch in einem Pool zusammenzuführen und Empfehlungen für eine koordinierte Weiterentwicklung der nationalen Streitkräfte auszusprechen. Gebremst wird diese Weiterentwicklung aber dadurch, dass die meisten Staaten möglichst umfassende eigene Streitkräfte und nationale Kommandostrukturen beibehalten wollen. So erwirbt oder least jeder EU-Staat, der es sich irgendwie leisten kann, eine Anzahl von Kampfflugzeugen, um jederzeit gegen Verletzungen des eigenen Luftraums (Air-Policing) gewappnet zu sein. Entsprechend ist die Zahl der Kampfflugzeuge in Europa mehr als ausreichend. In den Mängellisten der EU-Fähigkeiten sind sie daher auch nicht aufgeführt.

Signifikant ist dagegen das Defizit beim strategischen Lufttransport. Dafür wird mit dem Airbus A400M und der europäischen Luftflotte eine Lösung angeboten. Die Tatsache, dass die EU-Staaten nicht in der Lage waren, die vier für die Operation EUFOR Tschad benötigten Transporthubschrauber zur Verfügung zu stellen, die schließlich von Russland erbeten werden mussten, illustriert den Nachholbedarf auch auf taktischer Ebene. Dabei wäre dieses

(Zugriff am 13.9.2009). Ebenso *Civilian Headline Goal 2010* [wie Fn. 70], Ziff. 11–13.

¹⁰⁵ Für Einzelheiten und auch Alternativen, falls der Lissabonner Vertrag nicht ratifiziert wird, siehe Nicolai von Ondarza, *Die EU-Sicherheitspolitik im Schatten der Ungewissheit. Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP-Studie 26/2008), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5342> (Zugriff am 13.9.2009).

dringende Problem leicht zu lösen, wenn zumindest die flächenmäßig kleineren Mitgliedstaaten mit ihren größeren Nachbarn eine Regelung über das gemeinsame Air-Policing treffen könnten.¹⁰⁶ Mit dem Geld, das durch Einsparung von Abfangjägern zusammenkäme, könnte man alle erforderlichen Hubschrauber erwerben.

Dies ist nur ein Beispiel. Das wesentliche Problem ist, dass die Nationen sich kaum bereitfinden, die Schwerpunkte bei der Entwicklung ihrer nationalen Fähigkeiten auf solche Bereiche zu konzentrieren, in denen es europäische Defizite gibt. Stattdessen versuchen sie, die Allround-Fähigkeiten ihrer eigenen Streitkräfte so weit wie möglich zu erhalten. Mit einer signifikanten Erhöhung der nationalen Verteidigungshaushalte, die es erlauben würde, die Fähigkeitslücken zu schließen, ist auf absehbare Zeit nicht zu rechnen. Daher muss man Ansätze finden, die mit den vorhandenen Ressourcen kostenwirksamer umgehen. Aufgabenteilung und Spezialisierung sind dafür die Schlüsselwörter. Ein umfassendes kollektives Konzept, dem alle 27 Mitgliedstaaten zustimmen müssten, hat jedoch wenig Aussicht auf Verwirklichung. Aber es müsste möglich sein, dass einzelne Länder untereinander entsprechende Vereinbarungen treffen.¹⁰⁷

Die Erklärung des Europäischen Rates vom Dezember 2008 zum Ausbau der ESVP weist immerhin in diese Richtung, wenn darin – wie immer auf freiwilliger Basis – innovative Konzepte der Spezialisierung, der Kräftebündelung und der gemeinsamen Beteiligung an wichtigen Ausrüstungsprojekten gefordert werden.¹⁰⁸ Neu ist diese Forderung nicht, sie wird nun aber etwas dringlicher formuliert. Prioritäre Projekte, welche die EDA vorgeschlagen hatte, sind in der gesonderten Ratserklärung enthalten, die darauf hinweist, dass diese Projekte auch durch Gruppen von EU-Staaten verwirklicht werden können.¹⁰⁹ Die ständige strukturierte Zusammenarbeit, die im Lissabon-

ner Vertrag vorgesehen ist, könnte den entsprechenden Rahmen dafür bieten. Es kommt nun auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten an, diese Projekte auch umzusetzen.

Je stärker eine solche Projekt-Zusammenarbeit auf die Schaffung gemeinsamer Fähigkeiten fokussiert ist, desto größer sind die finanziellen Einsparungen. Umso mehr wird aber auch die nationale Autonomie eingeschränkt. Über den Einsatz einer solchen Fähigkeit kann dann nämlich nur die Gruppe als Ganzes entscheiden. Umgekehrt würde ein einziges Veto die Nutzung dieser Fähigkeit verhindern. Kosteneffektive Ansätze bedingen eben ein größeres Maß an gegenseitiger Abhängigkeit.

Am wirtschaftlichsten wäre zweifelsohne die Schaffung einer europäischen Armee. Zumindest integrierte Verbände unter einheitlichem Kommando zu schaffen, hatte der damalige SPD-Vorsitzende Kurt Beck bei der Europakonferenz der SPD im November 2006 zum langfristigen Ziel erklärt. Im Schwung der deutschen Ratspräsidentschaft ging Bundeskanzlerin Angela Merkel noch etwas weiter: »In der EU selbst müssen wir einer europäischen Armee näher kommen.«¹¹⁰ Doch anschließend wurde es still um dieses Projekt. Auch Präsident Nicolas Sarkozy, der sich während der französischen Präsidentschaft die europäische Verteidigung auf die Fahnen geschrieben hatte, begnügte sich mit dem Vorschlag einer engeren militärischen Integration Frankreichs, Großbritanniens, Deutschlands, Italiens, Spaniens und Polens.¹¹¹ Eine europäische Armee ist für die meisten EU-Staaten ein Reizwort, denn eine solche Streitmacht setzt ein sehr hohes Maß an politischer Integration voraus, zu der niemand ernsthaft bereit ist. Solange es Staaten mit neutralem Status in der EU gibt, dürften diese ohnehin nicht militärisch eingebunden werden. Eine europäische Armee bleibt also weiterhin eine Vision. Ein militärisches Kerneuropa der sechs »Großen«, wie es Präsident Sarkozy vorgeschlagen hat, trifft zumindest auf das Misstrauen und wahrscheinlich den Widerstand all jener Staaten, die damit nicht gemeint sind. Besser wäre es, unabhängig von dem Größenaspekt

¹⁰⁶ Vgl. hierzu Heise, *Militärische Integration in Europa* [wie Fn. 44].

¹⁰⁷ Der frühere Chief Executive der EDA hat dazu Vorschläge formuliert; vgl. Nick Whitney, *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Juni 2008 (ECFR-Report), <<http://ecfr.eu/page/-/documents/ESDP-report.pdf>> (Zugriff am 13.9.2009).

¹⁰⁸ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen*, Brüssel, 11./12.12.2008 [wie Fn. 101], Anlage 2, Ziff. 4.

¹⁰⁹ Vgl. Council of the European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, Brüssel, 11.12.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

¹¹⁰ Vgl. Bild-Interview mit Bundeskanzlerin und EU-Ratspräsidentin Merkel vom 23.3.2007, <www.bild.de/BTO/news/2007/03/23/merkel-interview-europa/eu-einigung-krieg-frieden-teil2.html> (Zugriff am 13.9.2009).

¹¹¹ Einzelheiten zu diesem Vorschlag will Präsident Sarkozy erläutern, sobald der Lissabonner Vertrag ratifiziert ist. Vgl. Simon Taylor, »Sarkozy Plots Defence Force with Big EU States«, in: *EuropeanVoice.com*, 14.2.2008, <www.europeanvoice.com/Article/59208.aspx> (Zugriff am 13.9.2009).

die militärische Integration mit solchen Staaten voranzubringen, die dazu bereit sind. Mehr militärische Integration kann gerade für kleinere Staaten vorteilhaft sein. Dass die niederländische Armee ihr einziges Heereskorps-Hauptquartier gemeinsam mit Deutschland betreibt und Teile der belgischen und niederländischen Marine zusammengelegt wurden, sind dafür positive Beispiele. Ein integriertes Lufttransport-Kommando und gemeinsames Air-Policing wären weitere geeignete Projekte. Aber auch im Bereich der Seestreitkräfte wäre mehr Gemeinsamkeit möglich. Im Schengen-Raum Ostsee unterhalten die EU-Anrainerstaaten acht nationale Marinen mit jeweils eigenen Kommandostrukturen und Stützpunkten. Hier ließe sich einiges zusammenlegen. Das deutsche Flottenkommando und die deutschen Marinebasen in der Ostsee könnten ihre Funktion durchaus auch für andere Nationen übernehmen.¹¹²

EU-Nato-Zusammenarbeit

Das Verhältnis zwischen Union und Nato leidet vor allem unter zwei Faktoren. Zum einen hat die bisherige französische Linie, die Beziehungen auf ein unvermeidliches Minimum zu beschränken und für jeden Schritt der Zusammenarbeit die formelle Entscheidungsautonomie der EU festzuschreiben, für Verhärtungen gesorgt. Zum anderen hat die Blockade-Haltung der Türkei das Verhältnis belastet.

Die Rückkehr Frankreichs in die militärische Nato-Struktur zeugt von der gewandelten Einstellung des Elysée-Palastes, der im Begriff ist, bislang geradezu dogmatische Vorbehalte gegen die EU-Nato-Zusammenarbeit abzubauen. So soll auf Initiative der französischen Ratspräsidentschaft eine informelle hochrangige EU-Nato-Gruppe die Kooperation beider Organisationen verbessern.¹¹³ Ergebnisse liegen noch nicht vor, aber es wird jedenfalls nicht reichen, die bisherigen sehr bürokratischen Regelungen ein wenig zu entschlacken. Denn dadurch wird die prinzipielle Doppel-

arbeit vielleicht erleichtert, aber nicht vermieden. Vielmehr ist ein radikalerer Ansatz gefragt.

Zum einen sollte die Diskussion über ein eigenständiges permanentes Operations-Hauptquartier der EU beendet werden, die immer wieder für transatlantische Verstimmungen sorgt. Mit der Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der Nato und der daraus folgenden Teilnahme an der Kommandostruktur der Allianz ist ein gesondertes EU-OHQ nicht mehr notwendig. Die Nato verfügt in ihrer integrierten Kommandostruktur über eine große Zahl permanenter Hauptquartiere mit einer personellen Planungskapazität, die für beide Organisationen ausreicht. Die bessere Lösung wäre, eines dieser Hauptquartiere in erster Linie für EU-Operationen zu optimieren. Für die Nutzung dieser Hauptquartiere durch die EU sollte das Prinzip des *assured access* gelten. Umgekehrt sollten sich auch zivile Missionen der EU leichter in Nato-Hauptquartiere eingliedern lassen, wenn sie in der gleichen Region operieren.

Die Kommandostruktur ist aber nur ein Element der militärischen Integration der Nato. Ebenso entscheidend ist die Teilnahme am kollektiven Streitkräfteplanungsprozess der Allianz. Für die bisherige Trennung in EU- und Nato-Prozesse gibt es eigentlich nur alte politische und kaum sachliche Gründe, denn beide Organisationen greifen auf nahezu den gleichen Streitkräftepool zurück. Daher sollte es auch einen gemeinsamen EU-Nato-Planungsprozess geben, der sich gemeinsamen Personals, gemeinsamer Mechanismen und nicht zuletzt einer gemeinsamen Software bedient. Lediglich den bisherigen formalen Informationsaustausch zu erleichtern, wie dies im Mandat für die jetzige Präsidentschaft verankert ist, reicht nicht aus.¹¹⁴

Notwendig wäre also, die bisherigen Berlin-plus-Vereinbarungen entsprechend zu erweitern. Dem müssen alle Mitglieder beider Organisationen zustimmen. In der EU dürfte das möglich sein, sobald Frankreich seine bisherigen Vorbehalte aufgegeben hat. Auch für die neutralen EU-Staaten ließen sich über die PfP-Vereinbarungen Regelungen finden, die ihren Status in einem Nato-Hauptquartier formal respektieren. In der Nato hingegen muss die Zustimmung der Türkei gewonnen werden. Dazu wird es nicht ausreichen, die geltenden Verfahren zur Einbindung der

¹¹² Vgl. Heise, *Militärische Integration in Europa* [wie Fn. 44], S. 14ff, und ders., »Pooling of Sovereignty – A New Approach?«, in: Sven Biscop (Hg.), *E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union*, Brüssel: Institut Royal des Relations Internationales (IRRI), Mai 2005 (Egmont Paper Nr. 7), S. 43–52 (43ff), <www.irri-kiib.be/paperegm/ep7.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

¹¹³ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 12./13.12.2008 [wie Fn. 80], Anlage 2, Ziff. 7.

¹¹⁴ Vgl. Council of the EU, *Presidency Report on ESDP*, 15.6.2009, Mandate for the Incoming Presidency, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st10748.en09.pdf> (Zugriff am 13.9.2009).

europäischen Nicht-EU-Nato-Staaten voll auszuschöpfen, wie es im Auftrag für die hochrangige Expertengruppe steht. Eine wirkliche Einbindung sehen die jetzigen Regeln nämlich nicht vor. Besser wäre es, den europäischen Nato-Partnern die Mitarbeit im EU-Militärstab und in der EDA zu ermöglichen. Für die Türkei ist dies ein Anliegen, das sie durchgängig vertritt. Eine Lösung könnte auch in dem strikten Regelwerk der EU gefunden werden, wenn man sich dazu an die Schengen-Mechanismen anlehnt, welche die Zusammenarbeit mit den Nicht-EU-Staaten Island, Norwegen und Schweiz regeln. Die Aufgabe der türkischen Blockade in der Nato sollte helfen, die möglichen zyprischen Widerstände gegen solche Regelungen in der EU zu überwinden.

Fazit

Mit der Entwicklung der ESVP verschafft sich die Europäische Union Fähigkeiten und Mittel, die es ihr ermöglichen, in allen Dimensionen des Krisenmanagements – von der Konfliktprävention bis zur Krisenachsorge – wirksam tätig zu werden. Für eine regionale multinationale Organisation ist dies einzigartig. Ihrem eigenen Anspruch, Krisenmanagement in einem ganzheitlichen Ansatz effizient durchzuführen, wird sie aber nur bedingt gerecht. Diesen Anspruch kann sie nur erfüllen, wenn zwei generelle Probleme gelöst werden.

Zum einen muss die Organisationsstruktur der EU stärker auf kohärentes und koordiniertes Krisenmanagement ausgerichtet werden. Dass die entsprechenden Mittel und Ressourcen auf zahlreiche Strukturen verteilt sind, daran ist nur schwer etwas zu ändern. Die wesentliche Herausforderung ist, diese Mittel und Ressourcen säulenübergreifend in einem gemeinsamen Planungs- und Entscheidungsmechanismus zusammenzuführen. Die Maßnahmen, die im Lissabonner Vertrag vorgesehen sind, weisen zwar in diese Richtung. Der künftige Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik sollte aber darüber hinausgehend mit solchen Kompetenzen ausgestattet werden, die ihn für das Krisenmanagement der EU in seiner Gesamtheit zuständig werden lassen.

Zum anderen müssen die Fähigkeiten verbessert werden. Besonders dringlich ist dies im militärischen Bereich. Weiterhin 27 nationale Streitkräfte zu unterhalten stellt eine deutliche Verschwendung der knappen finanziellen Ressourcen dar. Auch wenn eine europäische Armee noch für lange Zeit eine Vision bleiben wird, sollten einzelne Staaten sich zusammenschließen, um durch kostensparende integrative Ansätze gemeinsam die benötigten Fähigkeiten zu schaffen. Deutschland könnte dabei eine Vorreiterrolle übernehmen, denn anders als für Frankreich und Großbritannien ist für die Bundesrepublik die Bewahrung einer autonomen militärischen Handlungsfähigkeit kein vorrangiges Anliegen.

Letztlich hängen alle weiterführenden Maßnahmen von der Entscheidung der Mitgliedstaaten ab. Nationale Interessen in der Sicherheitspolitik können nicht nur kostensparender, sondern auch am wirksamsten im europäischen Rahmen gemeinsam gewahrt werden, wenn die EU dazu in die Lage versetzt wird. Diese Erkenntnis muss sich erst noch durchsetzen.

Anhang

Abkürzungen

AAR	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen	EULEX	Rechtsstaatlichkeits-Mission im Kosovo
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten	EUMC	EU Military Committee
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter (EU-Botschafter der Mitgliedstaaten)	EUMS	EU Military Staff
AU	African Union	EUV	Vertrag über die Europäische Union
AWACS	Airborne Warning and Control System	FHQ	Force Headquarter
BG	Battlegroup	FPU	Formed Police Unit
CDM	Capability Development Mechanism	GAERC	General Affairs and External Relations Council
CDP	Capability Development Plan	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
CEPOL	European Police College	GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
CFSP	Common Foreign and Security Policy	HG 2010	Headline Goal 2010
CIMIN	Comité Inter-Ministériel de Haut Niveau	HHG 2003	Helsinki Headline Goal 2003
CIVCOM	Civil Committee	HR/SG	High Representative/Secretary General
CMC	Crisis Management Concept	IES	Institute for European Studies (Brüssel)
CoC	Committee of Contributors	IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
CONOPS	Concept of Operations	IMS	International Military Staff (Nato)
COREPER	Comité des Représentants Permanents (siehe ASTV)	IPU	Integrated Police Unit
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability	IRRI	Institut Royal des Relations Internationales (Brüssel)
CPX	Command Post Exercise	ISS	Institute for Security Studies (Paris)
CSO	Civil Strategic Options	ITVB	Industrielle und technische Verteidigungsbasis
DG DEV	Directorate-General for Development (Commission)	KFOR	Kosovo Force
DG E	Directorate-General External and Politico-Military Affairs (Council)	Medevac	Medical Evacuation
DG ECHO	Directorate-General Humanitarian Aid (European Commission Humanitarian Office)	MIC	Monitoring and Information Centre
DG H	Directorate-General Justice and Home Affairs (Council)	MILEX	Military Exercise
DG JLS	Directorate-General for Justice, Freedom and Security (Commission)	MONUC	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo
DG RELEX	Directorate-General for External Relations (Commission)	MSO	Military Strategic Options
DRC	Democratic Republic of Congo	Nato	North Atlantic Treaty Organization
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe (Nato)	OCCAR	Organisation de Coopération Conjointe en Matière d'Armement
EAC	European Airlift Centre	OHQ	Operations Headquarter
EACC	European Airtransport Coordination Cell	OPLAN	Operations Plan
EATC	European Air Transport Command	OpsCdr	Operations Commander
EATF	European Air Transport Fleet	OpsCentre	Operations Center
EC	European Commission	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ECAP	European Capability Action Plan	PARP	Planning and Review Process (Nato)
ECFR	European Council on Foreign Relations	PCC	Prague Capabilities Commitment
ECHO	European Commission Humanitarian Office	PfP	Partnership for Peace (Nato)
EDA	European Defence Agency	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
EGF	European Gendarmerie Force	PSO	Police Strategic Options
EIDHR	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte	SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (Nato)
ER	Europäischer Rat	SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
ESS	European Security Strategy	SFOR	Stabilization Force
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Nato)
EU	Europäische Union	UN	United Nations
		UNDP	UN Development Program
		UNMIK	UN Interim Administration Mission in Kosovo
		WEAG	Western European Armaments Group
		WEAO	Western European Armaments Organization
		WEU	Westeuropäische Union

Tabelle 4

ESVP – laufende und abgeschlossene Operationen/Missionen (Stand: Juni 2009)

a) laufende Operationen/Missionen

Operation/Mission	Einsatzgebiet	Ziel	Dauer	Internationales Personal*			Teilnehmer	
				Höchststärke	zur Zeit	EU	EU	Drittstaaten
EUFOR Althea	Bosnien-Herzegowina	Sicherheit/Stabilität	seit 12/2004	7000	2016	22	22	11
EUNAVFOR Atalanta	Horn von Afrika	Anti-Piraterie	seit 12/2008	1800	1800	12	12	2
EULEX Kosovo	Kosovo	Sicherheitssektor-Reform	seit 12/2008	1950	1710	26	26	6
EUPM	Bosnien-Herzegowina	Sicherheitssektor-Reform	01/2003–12/2009	500	163	27	27	6
EUMM	Georgien	Beobachtung	10/2008–10/2010	356	350	26	26	
EUPOL COPPS	Palästinensische Autonomiegebiete	Sicherheitssektor-Reform	01/2006–12/2010	57	41	15	15	2
EUBAM RAFAH	Grenze Gaza/Ägypten	Grenzüberwachung	12/2005–11/2009	89	20	8	8	
EJUST LEX	Irak	Sicherheitssektor-Reform	seit 07/2005	37	37	15	15	
EUBAM Ukraine/Moldau**	Ukraine/Moldau	Grenzüberwachung	11/2005–11/2009	200	200	22	22	GUS, UNDP
EUPOL Afghanistan	Afghanistan	Sicherheitssektor-Reform	06/2007–06/2010	400	245	19	19	4
EU SSR Guinea-Bissau	Guinea-Bissau	Sicherheitssektor-Reform	06/2008–11/2009	21	18	6	6	
EUPOL DR Kongo	Kongo	Sicherheitssektor-Reform (ziv)	07/2007–06/2010	56	33	9	9	2
EUSEC DR Kongo	Kongo	Sicherheitssektor-Reform (mil)	06/2005–09/2009	60	43	8	8	
Anzahl laufender Operationen/Missionen: 13				Personal: 12 526		6676		

* Einheimisches Personal wurde nicht berücksichtigt.

** EUBAM Ukraine/Moldau liegt in der formalen Zuständigkeit der EU-Kommission.

b) abgeschlossene Operationen/Missionen

Operation/Mission	Einsatzgebiet	Ziel	Dauer	Internationales Personal*			Teilnehmer
				Höchststärke	zur Zeit	EU	Drittstaaten
EUPAT	Mazedonien	Sicherheitssektor-Reform	12/2005–05/2006	30		15	
EUFOR Concordia	Mazedonien	Sicherheit/Stabilität	03/2003–12/2003	320		23	3
EUPOL Proxima	Mazedonien	Sicherheitssektor-Reform	12/2003–12/2005	200		27	5
EUPAT Kosovo	Kosovo	Vorbereitung EULEX	04/2006–06/2008	< 50		k.A.	k.A.
EJUST Themis	Georgien	Rechtsstaats-Reform	07/2004–07/2005	12		11	
EUSR Border Support Team	Georgien	Rechtsstaats-Reform	09/2005–02/2008	13		6	
AMM	Indonesien (Aceh)	Beobachtung/Überwachung	09/2005–12/2006	240		13	7
EUFOR Tchad	Tschad (Zentralafrikan. Republik)	Sicherheit/Stabilität	03/2008–03/2009	3700		23	2
AMIS EU-Support	Sudan (Darfur)	Unterstützung der AU-Mission	07/2005–12/2007	50		8	
EUPOL Kinshasa	Kongo (Kinshasa)	Sicherheitssektor-Reform	02/2005–07/2007	29		6	2
EUFOR DR Congo	Kongo	Sicherheit/Stabilität	07/2006–11/2006	2300		16	1
Artemis	Kongo (Bunia-Region)	Sicherheit/Stabilität	06/2003–09/2003	2000		12	3
Anzahl abgeschlossene Operationen/Missionen: 12				Personal:	8 414		
Gesamtzahl Operationen/Missionen: 25				Gesamt:	20 940		

* Einheimisches Personal wurde nicht berücksichtigt.

Quellen: Homepage des Rates der Europäischen Union, Bereich ESVP; SIPRI Multilateral Peace Operations Database; European Union Institute for Security Studies, International Security Information Service (ISIS); Emails von Celine Ruiz, Sekretariat des Rates der Europäischen Union, vom 19.8. und 12.9.2008.

Lektürehinweise

Volker Heise

Die ESVP in den transatlantischen Beziehungen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
August 2007 (SWP-Studie 27/2007)

Volker Heise

Militärische Integration in Europa.

Erfahrungen und neue Ansätze

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
September 2005 (SWP-Studie 25/2005)

Frank Kupferschmidt

Strategische Partnerschaft in der Bewährung.

**Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der
Operation Althea**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
April 2006 (SWP-Studie 7/2006)

Nicolai von Ondarza

**Die EU-Sicherheits und Verteidigungspolitik
im Schatten der Ungewissheit.**

**Bestandsaufnahme und Optionen nach dem
irischen Nein zum Lissabonner Vertrag**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Oktober 2008 (SWP-Studie 27/2008)